

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS A. C. SIMÕES
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
CURSO DE DIREITO

JONAS DOS SANTOS SILVA

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM AÇÃO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: APLICABILIDADE DECORRENTE DA LEI 14.230/21**

Maceió/AL

2022

Catlogação na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S586a Silva, Jonas dos Santos.
Acordo de não persecução civil em ação de improbidade administrativa :
aplicabilidade decorrente da lei 14.230/21 / Jonas dos Santos Silva. – 2022.
64 f.

Orientador: Filipe Lobo Gomes.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 58-64.

1. Acordo de não persecução civil. 2. Improbidade administrativa. 3.
Consensualismo. I. Título.

CDU: 343.35

Folha de Aprovação

JONAS DOS SANTOS SILVA

Acordo de Não Persecução Civil em Ação de Improbidade Administrativa: Aplicabilidade
Decorrente da Lei 14.230/21

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
banca examinadora do curso de Direito da
Universidade Federal de Alagoas e aprovado
em 07 de dezembro de 2022.

Orientador – Prof. Dr. Filipe Lobo Gomes, UFAL

Banca examinadora:

Presidente - Prof. Dr. Fábio Lins Lessa Carvalho, UFAL

Membro – Prof. MS. Elita Isabella Morais Dorvillé de Araújo, UFAL

AGRADECIMENTOS

À minha família, especialmente minha noiva e minha irmã, pelo apoio prestado durante o tempo em que estive na graduação e tive que estar longe de casa para ter essa realização. O estudo foi a forma que encontrei para melhorar a vida de todos nós.

À Universidade Federal de Alagoas e ao meu orientador por me proporcionar os conhecimentos necessários para concluir a graduação em Direito e por todo o conteúdo compartilhado. As orientações foram cruciais para o aperfeiçoamento do meu conhecimento jurídico e para a conclusão do presente trabalho.

RESUMO

Levando em consideração a crescente inserção de práticas consensuais no Direito Administrativo e as recentes alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21 e introduzidas na lei de improbidade administrativa, pesquisa-se sobre o Acordo de Não Persecução Civil com o objetivo de reconhecer os pressupostos legais para a sua aplicação nas ações de improbidade administrativa. Para isso, é importante analisar as modificações e conhecer os requisitos trazidos pela nova legislação e comparar com as normas infralegais editadas pelos órgãos do Ministério Público para verificar compatibilidade entre elas e pesar como o Poder Judiciário está atuando no momento da homologação do acordo. Realiza-se, então, uma pesquisa através de levantamento bibliográfico em livros, artigos, doutrina, jurisprudências acerca do objeto de estudo e, posteriormente, o aprofundamento da legislação administrativa aplicáveis ao novo instituto consensual e das Resoluções e Orientações editadas pelo Ministério Público para oferecer suporte para seus membros na celebração do acordo. Diante disso, verifica-se que a Lei nº 14.230/21 trouxe parâmetros necessários para a aplicação do acordo e afastou dúvidas a respeito da possibilidade de atuação consensual nas ações que versem sobre improbidade administrativa e as normas infralegais editadas pelo Ministério Público são aptas a disciplinar a atuação dos Entes legitimados no momento de celebração do novo instituto consensual de resolução de conflitos, desde que as normas infralegais do MP não frustrem a aplicação da norma legal, o que impõe a constatação de que o ANPC constitui um importante instrumento jurídico para a satisfação do interesse público de forma célere e eficiente, a fim de atribuir sanções aos agentes causadores de atos ímprobos.

Palavras-chave: acordo de não persecução civil; improbidade administrativa; consensualismo.

ABSTRACT

It takes into account the insertion of consensual practices, changes in the Law brought and recent by Law 14.230/21 for its application in administrative improbity actions. Therefore, it is important to analyze how and compare the bodies of the Public Ministry to verify the approval and compare the bodies of the Public Ministry to verify how the Judiciary is among them and not know the requirements required by the approval of the agreement. The research was then carried out through a survey, jurisprudence about the study, and, later, a deepening of the administrative doctrine to the new consensual institute of Resolutions and Guidelines edited by the Public Ministry to offer support to its members in the conclusion of the agreement. Given this, it is verified the norms that Law 14.230/21 parameters of application of the agreement and changed the possibility of operation with verification of improbity in the actions that the Public Prosecutor's Office can edit and according to the Public Ministry is ably edited by the Public Prosecutor's Office to discipline the legitimate action at the time of celebration of the new consensual institute of conflict resolution, provided that the infrarenal rules of the Public Prosecutor's Office do not frustrate the legal norm, which imposes the finding of important that the ANPC is a legal instrument for attention to the public interest in a manner and efficiently, to identify the agents causing acts of misconduct.

Keywords: civil non-prosecution agreement; administrative dishonesty; consensualism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|---|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AgR | Agravo Regimental |
| ANPC | Acordo de Não Persecução Civil |
| CAOPP | Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público |
| CADE | Conselho Administrativo de Defesa Econômica |
| CNMP | Conselho Nacional do Ministério Público |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CPC | Código de Processo Civil |
| CPJ | Colégio de Procuradores de Justiça |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| LIA | Lei de Improbidade Administrativa |
| LICC | Lei De Introdução ao Código Civil |
| LINDB | Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro |
| MPCE | Ministério Público do Estado do Ceará |
| MPF | Ministério Público Federal |
| MPMT | Ministério Público do Estado de Mato Grosso |
| MPSP | Ministério Público do Estado de São Paulo |
| REsp | Recurso Especial |
| STJ | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| TAC | Termo de Ajustamento de Conduta |
| TCC | Termo de Compromisso de Cessação |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 EVOLUÇÃO DO CONSENSUALISMO | 11 |
| 2.1 CONSENSUALISMO NO DIREITO ADMINISTRATIVO | 13 |
| 2.2 SOLUÇÃO CONSENSUAL E O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO | 18 |
| 2.3 PERMISSIVO GENÉRICO DO ART. 26 DA LINDB | 22 |
| 2.4 RESOLUÇÕES NORMATIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO | 25 |
| 3 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... | 28 |
| 3.1 NATUREZA JURÍDICA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... | 29 |
| 3.2 LEGITIMADOS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... | 31 |
| 3.2.1 Legitimidade Ativa | 31 |
| 3.2.2 Legitimidade Passiva..... | 34 |
| 3.2.3 Legitimidade Passiva da Pessoa Jurídica | 36 |
| 4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL | 37 |
| 4.1 NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL | 39 |
| 4.2 LEGITIMIDADE PARA CELEBRAR O ANPC | 40 |
| 4.3 MOMENTOS DE CELEBRAÇÃO | 42 |
| 4.4 REQUISITOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL..... | 44 |
| 4.4.1 Integral Ressarcimento do Dano..... | 45 |
| 4.4.2 Reversão à Pessoa Jurídica Lesada da Vantagem Indevida Obtida | 47 |
| 4.4.3 Aprovação Interna por Órgão do Ministério Público | 47 |
| 4.4.4 Homologação Judicial | 48 |
| 4.5 SANÇÕES PASSÍVEIS DE TRANSAÇÃO | 50 |
| 4.6 PRESCRIÇÃO | 53 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 55 |
| REFERÊNCIAS | 58 |

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário, segundo dados do CNJ,¹ enfrenta uma grande demanda de ações judiciais e os números crescem a cada ano. Cada vez mais a sociedade busca a solução de conflitos por meio do Poder Judiciário. Com isso, as demandas sofrem com problemas de morosidade devido à grande quantidade de processos e o princípio da celeridade processual, elencado na Constituição Federal, acaba permanecendo inócuo sem atingir o resultado esperado e a impunidade prevalece.

O consensualismo surge nesse cenário como método alternativo de solução de conflitos envolvendo os Entes públicos e trouxe implicações em vários sistemas do Direito e, conseqüentemente, no Direito Administrativo. E o mais, trouxe uma mudança de paradigmas na seara da ação de improbidade administrativa, e com isso, passando a possibilitar o acordo consensual em face dos atos elencados na Lei nº 8.429/92.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 13.964/19, conhecida como Pacote Anticrime, era vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro a solução consensual em matéria de improbidade administrativa. O art. 17, § 1º da Lei nº 8.429/92 vedava a transação, o acordo ou a conciliação nas ações de improbidade administrativa. No entanto, o Pacote Anticrime trouxe a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil, mas ficou sem regulamentação legal devido aos vetos do Presidente da República no texto que disciplinava tal instituto.

Para solucionar a lacuna deixada, foi editada a Lei nº 14.230/21 que alterou dispositivos na Lei de improbidade administrativa e, com isso, passou a disciplinar o acordo de não persecução civil no art. 17-B da Lei nº 8.429/92 trazendo a possibilidade do Ministério Público buscar solução consensual. Contudo, antes da Lei nº 14.230/21 entrar em vigor, já havia normas infralegais editadas por órgãos do Ministério Público com a finalidade de regular a celebração de acordos pelos membros do Ministério Público em matéria de improbidade administrativa.

Com isso, o presente trabalho visa esclarecer a aplicação do novo instituto jurídico nas ações de improbidade administrativa. Para isso, será necessário analisar as modificações introduzidas na Lei nº 8.429/92 (lei de improbidade administrativa), pela Lei nº 13.964/19 (pacote anticrime), e pela Lei nº 14.230/21 em relação ao acordo de não

¹ STJ. **Justiça em Números 2020**. Disponível em: <WEB-V3-Justiça-em-Números-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf (cnj.jus.br)> Acessado em: 11 mai. 2022.

persecução civil e compreender a compatibilidade das normas infralegais dos órgãos do Ministério Público com a nova legislação.

Além disso, sendo o estudo comparado da legislação, em sentido amplo, ser de extrema importância para compreender o novo instituto do Acordo de Não Persecução Civil e evitar insegurança jurídica na sua aplicação, se faz necessário analisar os requisitos trazidos pela nova lei de improbidade e verificar como o Poder Judiciário está atuando no momento de homologação do acordo de não persecução civil.

Para desenvolver a pesquisa, será necessário o levantamento bibliográfico em livros, artigos, doutrina, jurisprudências acerca do objeto de estudo sobre o Acordo de Não Persecução Civil em ação de improbidade administrativa. Com isso, busca-se obter suporte teórico sobre o tema e sua aplicação no ordenamento jurídico com o objetivo de entender os conceitos inerentes ao tema e explicitar sua aplicabilidade.

Primeiramente foi necessário realizar a leitura da legislação sobre a ação de improbidade administrativa e, posteriormente, sobre o Acordo de Não Persecução Civil, analisando a história de sua aplicação no Brasil e os desafios contemporâneos do seu emprego. Em um segundo momento foi fundamental analisar a Resolução nº 179/2017 do CNMP, a Orientação nº 10 do MPF e as resoluções editadas pelo Ministério Público nos diversos Estados da federação para verificar os requisitos trazidos pelas Resolução e compreender se esses requisitos estão em consonância com a Lei nº 8.429/92 e com as alterações trazidas pela Lei nº 14.240/2021 e, com isso, verificar a compatibilidade das normas infralegais emitidas pelos órgãos do Ministério Público com a nova legislação.

Desse modo, para entender como o consensualismo adentrou no ordenamento jurídico brasileiro, no primeiro capítulo será analisado a evolução do consensualismo no mundo e no Brasil. Com isso, será explicitado o contexto histórico de surgimento da prática consensual e, de forma sucinta, as leis editadas que contêm aspectos consensuais para solução de conflitos. Ainda mais, será tratado o princípio da indisponibilidade do interesse público, superando a ideia de que o princípio constitui em obstáculo para a solução consensual em matéria de improbidade administrativa.

Também no primeiro capítulo, se faz necessário a análise do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro como permissivo genérico para a celebração de acordos no âmbito da Administração Pública. Como também o estudo das diversas resoluções dos órgãos do Ministério Público Federal e dos Estados para compreender como os acordos estavam sendo celebrados antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/21.

No segundo capítulo, será apresentada a ação de improbidade administrativa e suas características, como a natureza jurídica e os legitimados para propor a ação. Interessante salientar a mudança no rol dos legitimados com o advento da Lei nº 14.230/21, segundo a qual passou a prever a exclusividade do Ministério Público para propor a ação e, com isso, excluindo a pessoa jurídica interessada. Contudo, a norma foi contestada no Supremo Tribunal Federal e a análise da ADI 7042 e ADI 7043 vai trazer clareza quanto os Entes aptos à propositura da ação e também aptos a celebrar o acordo de não persecução civil.

No terceiro capítulo, busca-se elucidar a aplicação do acordo de não persecução nas ações de improbidade administrativa. Para isso, o presente trabalho discutirá a natureza jurídica do ANPC, os legitimados para celebrar o acordo, os momentos para celebração, os requisitos trazidos na LIA e nas normas infralegais do Ministério Público, as sanções passíveis de ser objeto do acordo e a prescrição. Os temas tratados sofreram alterações a partir da Lei nº 14.230/21 e necessita ter o estudo aprofundado para evitar insegurança jurídica na aplicação do instituto.

2 EVOLUÇÃO DO CONSENSUALISMO

O Poder Judiciário enfrenta um crescente número de demandas e esse fenômeno há muito tempo tem sido objeto de estudo no Brasil e no mundo. Como forma de minimizar a judicialização de demandas ocorridas nos diversos setores da sociedade, a solução consensual surge como alternativa frente a hipertrofia do Poder Judiciário. Para isso, é necessário entender as bases que estruturam o princípio do consensualismo e sua natureza.

A transição ocorrida entre a administração imperativa e a administração consensual se dá de maneira gradual. O Direito Administrativo evolui com a sociedade e está atrelado a aspectos históricos e sociais. Com isso, a mudança de paradigmas em relação à atividade administrativa do Estado deve ser analisada em conformidade com a evolução histórica da sociedade e as características existentes no período observado.

O *jus puniendi* do Estado tem caráter coercitivo com base em um sistema jurídico unitário,² o qual possui divisões em sistemas e subsistemas de proteção aos bens jurídicos dos diversos ramos do direito, formando subsistemas punitivos de direito público, como exemplo o direito administrativo sancionador. Contudo, a divisão exposta não descaracteriza a unidade

² GUARDIA, G. E. R. S. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade de São Paulo, 109, 773-793. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256> Acesso em: 08 nov. 2022.

do direito punitivo do Estado, o qual deve ter seus elementos basilares preservados na aplicação dos sub-ramos.

Nesse sentido, o uso da força foi por muito tempo objeto central das atividades administrativas, as quais se valiam da imperatividade para atingir seus fins. A Administração Pública teve seus primórdios na França por volta do século XVIII com o advento da Revolução Francesa, a qual superou o Estado absolutista e possibilitou a transferência da função administrativa, até então concentrada na pessoa do soberano, para um ente independente.³

Dessa forma, mesmo após a Revolução Francesa, com a superação gradual do absolutismo, o modelo de administração que estava em desenvolvimento na França trazia características de imperatividade do Estado absoluto impossibilitando a aderência a institutos que possibilitassem a transação que melhor alcançasse a satisfação do interesse público.

Nesse sentido, as forças que regem o poder podem se dá pelo antagonismo ou pela cooperação. O primeiro, leva ao conflito de poder e, com isso, conduz ao progresso com a possibilidade de perda de vidas e valores humanos. Já a cooperação consiste na relação entre diversas fontes de poder para atingir fins comuns, proporcionando a conciliação de interesses e, conseqüentemente, o desenvolvimento das soluções consensuais.⁴

O consensualismo nasceu de debates doutrinários na Europa. Os debates trataram de “temas que viriam a estruturar a atuação consensual, como participação administrativa, atividade privada administrativa, autonomia privada da administração e contrato de direito público.”⁵

Diante disso, os institutos que tratam de solução consensual no Direito Administrativo foram aos poucos sendo introduzidos no ordenamento jurídico com o escopo de consolidar a prática consensual na atividade administrativa.⁶ Os atributos de imperatividade e unilateralidade presentes desde os primórdios da Administração Pública vão perdendo o caráter absoluto e sendo relativizados frente à crescente atuação concertada da Administração Pública frente os administrados.

³ NETO, Diogo de F. M. Novos Institutos Consensuais Da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 231: 129-156, jan./Mar. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 15 ago. 2022.

⁴ NETO, 2003.

⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação Administrativa Consensual: Estudo dos Acordos Substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010.

⁶ QUINT, Gustavo R. S. **A Lógica do Consenso na Administração Pública e o Artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: alcance, limites e possibilidades**. 2019. (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2019.

2.1 CONSENSUALISMO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

A compreensão do consensualismo no Direito Administrativo passa pelo estudo dos institutos jurídicos e princípios que estruturam a Administração Pública, objeto de estudo do Direito Administrativo e pela percepção dos institutos do Direito estrangeiro, a qual o Direito Administrativo brasileiro utiliza como base.⁷ Nesse sentido, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “as transformações do Direito Administrativo apontadas pelos autores europeus são praticamente as mesmas proclamadas pela doutrina brasileira, como a constitucionalização, a privatização (ou fuga do direito público), a consensualidade, a democratização.”⁸

O constitucionalismo se desenvolveu no Brasil a partir da redemocratização do Estado com o advento da Constituição Federal de 1988. O Brasil passava de um Estado com características autoritárias para um Estado Democrático de Direito. Dessa forma, a partir do advento da Carta Política de 1988, se evidenciou o maior período de estabilidade política perceptível no território brasileiro.⁹

Assim sendo, a constitucionalização do direito promoveu a incidência das normas constitucionais nos diversos sistemas jurídicos existentes e, conseqüentemente, no Direito Administrativo. Os princípios e regras constitucionais passaram a ser de observância obrigatória para todos da administração e para os administrados, ou seja, a Constituição Federal passa a ser objeto central de todo o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, Diogo De Figueiredo Moreira Neto assegura que:

“...o constitucionalismo contemporâneo não invade a área da filosofia dos valores, como alegam seus críticos, mas, ao contrário, ampliou-se suficientemente a ponto de permitir que valores sociais, econômicos e culturais, em geral passassem a ser autopoieticamente absorvidos na ordem constitucional, do que resulta uma nova e sempre renovável feição nas relações entre sociedade e Estado.”¹⁰

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

⁸ DI PIETRO, 2020, p. 110.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista De Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, 1–42. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Acesso em: 10 out. 2022.

¹⁰ NETO, 2003, p. 138.

Com a mudança de paradigmas promovida pela redemocratização no Brasil, o estudo da consensualidade começou a ganhar força. O tema foi trazido pela doutrina brasileira após contato com as produções acadêmicas no Direito Administrativo italiano e, de forma mais sucinta, no Direito Administrativo espanhol. A partir disso, com o advento dos anos 1990, o consensualismo teve seu estudo inserido no Brasil de forma técnica.¹¹

Antes disso, o direito administrativo desde os primórdios teve suas bases estabelecidas nos atributos da imperatividade e da unilateralidade. Essas duas características foram incorporadas para defender os interesses do Estado e impor comportamentos. Essa imposição não abria margem para resolução consensual de conflitos como forma de satisfazer o interesse público e as controvérsias eram submetidas ao poder de coerção do Estado.¹²

Superado esse entendimento, a atuação consensual da Administração Pública pode ser encontrada na prática administrativa dos Entes públicos, regulamentos e legislações dispersas no Brasil. Nesse sentido, Pedro Henrique Pedrosa Nogueira assegura que não há dúvidas a respeito da possibilidade deixada pelo ordenamento jurídico para as partes litigantes processuais participarem da construção da atividade procedimental.¹³

Contudo, a atividade administrativa pautada na consensualidade não está disposta em um único código ou lei, sendo necessário o estudo das diversas legislações para identificar os pontos de atuação consensual.¹⁴ Tendo no Brasil diversas legislações esparsas tratando de atuação consensual.

Entre elas, por exemplo, está o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), disciplinado pela Lei nº 7.347/85; Termos de Compromisso de Cessação (TCC), disciplinado pela Lei nº 12.529/11; Termo de Compromisso da CVM, exposto na Lei nº 12.846/13; Acordo de leniência (Lei nº 12.529/11); os acordos e transações no âmbito do Juizado Especial Federal (Lei nº 10.259/01); e o acordo de não persecução civil, instituto trazido pela Lei nº 13.964 de 2019, a qual trouxe a possibilidade de utilização de métodos consensuais nas ações de improbidade administrativa.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), disciplinado no art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/85¹⁵, consiste no acordo celebrado entre os interessados envolvendo direitos coletivos e

¹¹ PALMA, 2010.

¹² NETO, 2003.

¹³ NOGUEIRA, P. H. P. A Cláusula Geral do Acordo de Procedimento no Projeto do Novo CPC (PL 8.046/2010). In: KOEHLER, Frederico. **Novas Tendências do Processo Civil**: estudos sobre o projeto do novo. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2013. Vol. 1, 14-24.

¹⁴ SILVA, Flávio M. V. Do Conflito ao Consenso: reflexões sobre a mediação envolvendo a administração pública. **Revista da Advocacia Pública Federal**. Brasília, v. 5. 104-118, 2021. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/139>. Acesso em: 29 ago. 2022.

¹⁵ BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos

de natureza facultativa. Podendo ser celebrado pelas partes por meio de obrigações de fazer, não fazer ou reparar dano.¹⁶ Dessa forma, possuindo caráter de acordo substitutivo da ação judicial com a finalidade de buscar o interesse público de forma mais célere.

Segundo Mateus Bertoncini, essa forma de solução consensual de conflitos só deve ser utilizada em casos de menor potencial ofensivo, apesar da Resolução 179/2017-CNMP não ter feito essa ressalva. Caso haja gravidade nos atos praticados, o membro do Ministério Público deverá propor a ação de improbidade nos casos em que importe em perda do cargo e em suspensão dos direitos políticos.¹⁷

O Termo de Compromisso de Cessação (TCC), previsto no art. 85 da Lei nº 12.529/2011,¹⁸ diz respeito ao acordo celebrado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE nos casos de infrações à ordem econômica. O acordo pode ser celebrado por pessoas físicas ou jurídicas e o procedimento investigatório ficará suspenso enquanto os termos do acordo estiverem sendo cumpridos.

Um ponto relevante é que o Termo de Compromisso de Cessação não gera efeitos na seara penal. Se for de interesse do acordante em realizar acordo de delação premiada, deverá acordar com o Ministério Público ou Polícia Federal. Nesse caso, o CADE atuará apenas auxiliando os participantes do Termo de Compromisso de Cessação nesse diálogo.¹⁹

O Termo de Compromisso da Comissão de Valores Mobiliários – CVM consiste na solução consensual de litígios administrativos no âmbito da CVM. Cabe destacar que o acordo não implicará a confissão do acusado. O mesmo se comprometerá a não cometer a prática ilegal no futuro e deve cumprir os termos do acordo como o ressarcimento dos lucros obtidos com a prática ilegal²⁰ e a indenização de danos difusos.²¹

causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm> Acesso em: 10 set. 2022.

¹⁶ SAIKALI, Lucas Bonnoni; CABRAL, Flávio Garcia. O TAC como instrumento de consensualidade na improbidade administrativa. **Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica**. Avaré, v. 2, n. 1, p. 27-52, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://ojs.eduvaleavare.com.br/index.php/rbpj/article/view/14/22>. Acesso em: 4 set. 2022.

¹⁷ BERTONCINI, Mateus. Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa? **Sequência (Florianópolis)**. Florianópolis, n. 79, p. 63-88, ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n79p63>. Acesso em: 08 ago. 2022.

¹⁸ BRASIL. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm> Acesso em: 10 set. 2022.

¹⁹ CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Guia: Termo de Compromisso de Cessação para casos de cartel**. Brasília, maio/2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-tcc-atualizado-11-09-17.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

²⁰ WELLISCH, Julya Soltto Mayor; SANTOS, Alexandre Pinheiro. O Termo de Compromisso no Âmbito do Mercado de Valores Mobiliários. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. Rio de Janeiro, nº 4, p. 99/113. Disponível em: <https://www.bsmsupervisao.com.br/assets/file/publicacoes-e->

O acordo pode ser proposto antes do julgamento em primeira instância em qualquer momento do processo instaurado pela CVM. A proposta de acordo é avaliada pelo Comitê de Termo de Compromisso (CTC) e o mesmo sujeita um parecer ao Colegiado da CVM, o qual decidirá se o acordo será aceito ou não com base no parecer apresentado pelo CTC.

O Acordo de Leniência, disposto no artigo 86 da lei que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, disposto na Lei nº 12.529/11,²² traz a possibilidade de cooperação do acusado de infrações à ordem econômica em contrapartida terá uma brandura das sanções. Com isso, as autoridades podem ter acesso a provas e a identificação dos demais infratores por meio da colaboração do acordante.

Segundo Alex José Trindade Fernandes, o Estado faz com que os próprios acusados ajudem na investigação, em troca teria a punição minimizada em decorrência da ajuda oferecida. Conforme os cartéis se mostram cada vez mais sigilosos e de difícil investigação, o acordo de leniência se mostra um instrumento importante no combate a infrações anticoncorrencial de forma que as vias tradicionais de investigação rotineiramente se mostram insuficientes para detectar essa modalidade de infração.²³

Os acordos no âmbito dos Juizados Especiais surgiram com a Lei nº 10.259/01,²⁴ a qual instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. O parágrafo único do art. 10 da referida lei possibilitou os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais a reconhecer a procedência do pedido e transacionar para encerramento do litígio.

Apesar dos acordos no âmbito do Juizado Especial Federal ficarem aquém do esperado,²⁵ sua instituição em lei apresenta a importância da consensualidade para a

eventos/JulyaWellichAlexandrePinheiro-TCnomercadodevaloresmobiliarios.pdf. Acesso em: 10 set. 2022

²¹ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Governo, 2022. **Relatório de Atividade Sancionadora**: Em 2021, CVM analisou propostas de Termo de Compromisso relacionadas a mais de 100 processos. Disponível em: < <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/em-2021-cvm-analisou-propostas-de-termo-de-compromisso-relacionadas-a-mais-de-100-processos> >. Acesso em: 12 set. 2022.

²² BRASIL. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm> Acesso em: 10 set. 2022.

²³ FERNANDES, Alex José Trindade. Acordo de leniência à luz do ordenamento jurídico brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 20 maio 2021, 04:25. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/56518/acordo-de-lenincia-luz-do-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 16 set. 2022.

²⁴ BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm > Acesso em: 10 set. 2022.

²⁵ FARIA, Roberto Gil Leal. Por que são efetivados poucos acordos nos juizados especiais federais?. **Revista da SJRJ**. Rio de Janeiro, nº 24 – Juizados Especiais, 93-130. Disponível em:

celeridade processual e a superação do princípio da indisponibilidade do interesse público como impeditivo da consecução de acordos.

O Acordo de Não Persecução Civil, tema central do presente trabalho, foi instituído pela Lei nº 13.964/2019, conhecida como pacote anticrime. A lei em questão trouxe alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e acrescentou a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível. Esse acordo era vedado pelo art. 17, parágrafo 1º da Lei nº 8.429/92 que trazia a vedação à transação, à acordo ou à conciliação nas ações de improbidade administrativa.

Contudo, o artigo 17-A que disciplinava o acordo foi objeto de veto pelo presidente da república e só veio ser disciplinado com o advento da Lei nº 14.230/2021. A referida alterou a lei de improbidade administrativa e disciplinou o acordo de não persecução civil no art. 17-B. Com isso, as ações que versam sobre improbidade administrativa passaram a ter a possibilidade de acordo, desde que preenchidos os requisitos trazidos pelo art. 17-B da Lei nº 8.429/92.²⁶ O referido acordo será objeto de estudo no capítulo 3 devido ao seu estudo ser o tema central do presente trabalho e necessitar de exame mais aprofundado.

O estudo das legislações citadas se mostra bastante relevante no cenário atual de democracia no Brasil. Diante da nova ordem de cidadania mais participativa decorrente da redemocratização causada pela Constituição Federal de 1988, a consensualidade é um processo natural inerente ao presente estágio da organização constitucional da Administração Pública.²⁷

Essa preocupação com a prática consensual, como alternativa à ação estatal baseada na imperatividade e na unilateralidade, contribui para melhorias na governança, constitui obstáculos contra abusos estatais, garante a observância de todos os interesses, proporciona a decisão mais sábia, impede os desvios morais, aprimora a responsabilidade da sociedade e faz das ordens do Estado mais eficazes e de fácil obediência.²⁸

Os benefícios trazidos pelo autor se exemplificam nos princípios consagrados a partir de uma abordagem consensual no microsistema do Direito Administrativo. Os princípios da legalidade, da segurança jurídica e, especialmente, o da eficiência são aprimorados com a utilização de meio consensuais para resolução de conflitos.

<https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/54-184-1-pb.pdf>. Acesso em: 19 set. 2022.

²⁶ BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm> Acesso em: 10 set. 2022.

²⁷ PALMA, 2010.

²⁸ NETO, 2003.

O princípio da eficiência, introduzido na Constituição Federal pela emenda constitucional nº 19 de 1998, trouxe o dever da administração agir com economicidade, efetividade e transparência na gestão da atividade pública. Nesse sentido, a consensualidade pode ser utilizada como uma alternativa eficiente nos casos em que a atuação consensual for possível para satisfazer o interesse público e os resultados se mostrarem eficazes.²⁹

Sendo assim, há uma relação entre eficiência e sanção no âmbito do direito administrativo sancionador,³⁰ isto é, atentam contra a continuidade dos serviços públicos e contra os administrados as sanções derivadas de atos de improbidade administrativa quando aplicadas de forma incorreta e os ilícitos são de definição incerta na legislação.

Contudo, apesar dos benefícios da atuação consensual no âmbito do Direito Administrativo, há autores que são contrários ao acordo nas ações de improbidade administrativa. Esse entendimento tem sustentação no princípio da indisponibilidade do interesse público, sendo o interesse público não passível de transação por ser um direito indisponível. Todavia, apesar dos posicionamentos em sentido contrário, a consensualidade ganha espaço no cenário brasileiro e vem sendo introduzida nas legislações administrativas com a evolução da sociedade.

2.2 SOLUÇÃO CONSENSUAL E O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Os princípios são o alicerce de um sistema e se irradia sobre diversas normas dando correta interpretação das mesmas. Constituem mandamentos nucleares de um sistema,³¹ e o regime jurídico administrativo possui os princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado como supraprincípios. Melhor dizendo, apesar de serem implícitos no ordenamento jurídico, são bases para o surgimento dos demais princípios e normas da Administração Pública.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, com base no princípio da indisponibilidade do interesse público, o Estado não pode dispor de bens e interesses públicos, devendo atuar sempre em benefício da sociedade, a qual detém a titularidade desses bens e

²⁹ SILVA, 2021.

³⁰ DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Quem tem medo da responsabilização subjetiva? As teorias da conduta e da imputação, para um direito administrativo sancionador constitucionalizado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.689-709, 202.

³¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28.ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

interesses. Com isso, o princípio da indisponibilidade enfatiza essa sujeição da Administração Pública como mera gestora da coisa pública.³²

Dessa forma, os órgãos administrativos não possuem o poder de deliberar sobre bens e sobre o interesse público. Essa disponibilidade do interesse público só deverá ocorrer através do Poder Legislativo nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios, devendo ser observadas as regras de competências dispostas na Constituição Federal. Dessa forma, o princípio em questão constitui, segundo parte da doutrina, um dos obstáculos para celebração de acordos envolvendo a Administração Pública.

Nesse sentido seguia o art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92, revogado pela Lei nº 13.964/19, conhecida como “pacote anticrime”. O artigo trazia que “é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.” Essa redação impossibilitava a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito da ação de improbidade administrativa.

Essa vedação baseava-se no princípio da indisponibilidade do interesse público, devendo não sujeitar o interesse público e a moralidade administrativa à transação por consistir em direitos indisponíveis pertencentes à coletividade e desses direitos não poderia dispor livremente. Contudo, segundo Moreira Neto, não há negociação com o interesse público, mas a transação dos meios para atingi-lo de forma mais eficiente.³³

O conceito de interesse público é um conceito jurídico indeterminado e depende do momento histórico que está sendo analisado. Sendo seu conteúdo alterado de acordo com as mudanças na sociedade e por alterações legislativas.³⁴ Essas mudanças garantem a adequação com as inspirações sociais e surtem efeitos nas instituições sociais, relações, comportamentos e, conseqüentemente, no Direito.

O conceito apresentado pelo doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo se adequa com a ideia a qual os interesses individuais devem ser considerados exame do interesse da coletividade. Segundo o autor, o conceito de interesse público deve ser apreciado como o conjunto decorrente de interesses individuais das pessoas enquanto membros da sociedade.³⁵ Esse conceito afasta a ideia de interesse público como interesse do Estado, o qual não deve ser utilizado caso o interesse do Estado ultrapasse o interesse da sociedade, que sua satisfação corresponde à finalidade do Estado.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

³³ NETO, 2003.

³⁴ SAIKALI; CABRAL, 2021.

³⁵ BANDEIRA DE MELLO, 2011.

Diante disso, a doutrina nacional classificou o interesse público em primário e secundário com base no detentor do interesse: sociedade ou Estado. E também classificou em interesse público coletivo e difuso. Este quando há um número de pessoas indetermináveis e aquele quando há pessoas determinadas reunidas em grupo ou categoria.³⁶ Sendo assim, o termo interesse público é gênero das espécies: interesse público coletivo, difuso, primário e secundário.

Para Hidemberg Alves Frota, o interesse primário corresponde ao interesse geral da sociedade, ou seja, o interesse de toda a coletividade como um todo.³⁷ Deste modo, o interesse público primário com base no interesse geral da sociedade deve prevalecer em detrimento dos demais interesses.

Esse entendimento também é pacífico na jurisprudência no Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Sendo objeto de decisão das cortes superiores em matéria de moralidade administrativa.

O ministro Humberto Martins julgou em 07/02/2013 no REsp 1356260/SC e alegou a importância da ponderação entre o interesse público primário e o secundário. Na decisão o ministro do Superior Tribunal de Justiça trouxe que o interesse público secundário deve ser tutelado e consiste no interesse patrimonial da Administração Pública, mas esse interesse secundário não deve se sobrepor ao interesse público primário, que diz respeito à razão de ser do Estado.³⁸

Para fundamentar a decisão, o ministro trouxe as palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo, segundo o qual “o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles.”³⁹

Em outra oportunidade, Luiz Fux, ministro do Supremo Tribunal Federal, argumentou em face do REsp 786.328/RS que:

³⁶ FROTA, Hidemberg Alves. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado no Direito Positivo Comparado: expressão do interesse geral da sociedade e da soberania popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 239: 45-65. jan./mar. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44043> Acesso em: 08 nov. 2022.

³⁷ FROTA, 2005.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1356260/SC**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Ipumirim. Relator Min. Humberto Martins. Brasília, Acórdão em 07/02/2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/23053534/inteiro-teor-23053535> Acesso em: 13 set. 2022.

³⁹ BANDEIRA DE MELLO, 2011.

Daí a classificação doutrinária que distingue os interesses primários da Administração (que são os interesses públicos, sociais, da coletividade) e os seus interesses secundários (que se limitam à esfera interna do ente estatal). "Assim", escreveu Celso Antônio Bandeira de Mello, "independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhes são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoas. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob o prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer sujeito" (REsp 786.328/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2007, DJ 08/11/2007, p. 168)⁴⁰

Apesar de parte da doutrina apresentar essa distinção entre interesse público primário e secundário e de haver decisões das cortes superiores no mesmo sentido, essa classificação não possui bases concretas e, segundo Cleuber Barbosa das Neves e Marcílio da Silva Ferreira Filho, o conceito de interesse público é indeterminado e não deve ser classificado para atender a regimes jurídicos diversos.⁴¹

Segundo o autor, a melhor forma é entender o conceito de indisponibilidade do interesse público associado à realidade da sociedade atual. Devendo o agente público não se abster do interesse público para favorecer o interesse pessoal.⁴² Nesse sentido, a resolução de conflitos por meio da consensualidade traria vantagens quando analisado o custo-benefício, como exemplo a desburocratização do procedimento e a distância da morosidade do Poder Judiciário.

Dessa forma, o princípio da indisponibilidade do interesse público não constitui um obstáculo para a solução consensual no âmbito administrativo. No mesmo sentido segue o Enunciado nº 60 do Conselho da Justiça Federal na I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. Segundo o Enunciado, as vias adequadas de solução de conflitos previstas em lei, como a conciliação, a arbitragem e a mediação, são plenamente aplicáveis à Administração Pública e não se incompatibilizam com a indisponibilidade do interesse

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 786.328/RS**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Tupi Silveira. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, julgado em 18/10/2007, DJ 08/11/2007, p. 168. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/8916/inteiro-teor-100018254> Acesso em: 14 set. 2022.

⁴¹ NEVES, Cleuber Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Contrapesos de uma Administração Pública Consensual: legalidade versus eficiência. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 49-77, mai./jun. 2017. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/ArtigosPRO/Marcilio/Artigo4.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁴² NEVES; FERREIRA FILHO, 2017.

público, diante do Novo Código de Processo Civil e das autorizações legislativas pertinentes aos entes públicos.⁴³

A busca pelo interesse público deve ocorrer pelas vias que melhor tenha esse interesse atendido. A solução consensual busca o combate contra a improbidade e contra a impunidade de forma mais célere e eficiente em contra partida com as ações judiciais que muitas vezes ocorre de forma pouco célere e acaba com a sensação de impunidade pela sociedade.

2.3 PERMISSIVO GENÉRICO DO ART. 26 DA LINDB

A LINDB, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, foi disciplinada pelo Decreto-Lei nº 4.657/42 e teve como objetivo disciplinar a aplicação das leis em geral. Seu conteúdo trata de validade, eficácia, vigência, vigor das leis, interpretação das normas, aplicação, conflito de normas no tempo e no espaço e normas de direito internacional.

Na época de sua criação, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não tinha essa denominação. Por muito tempo era conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil – LICC e tinha como finalidade aperfeiçoar o Código Civil de 1916 e adequá-lo às mudanças ocorridas na sociedade, pois a legislação civil depois de mais de 25 anos não estava acompanhando as transformações sociais.

De acordo com Gustavo Ramos da Silva Quint, a ideia da LICC era modernizar e adaptar o Código Civil, o qual tinha sido elaborado de acordo com as convicções do século XIX. A ideia desse período era de que a lei formal era a principal fonte do direito e deveria disciplinar todas as relações jurídicas possíveis. Caberia ao intérprete apenas aplicar a lei ao caso concreto e no caso de lacunas utilizar as fontes secundárias do direito (analogia, costumes e princípios gerais do direito).⁴⁴

Com a introdução da Lei nº 12.376/2010 no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei de Introdução ao Código Civil passou a ser denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dando um caráter mais amplo no campo de aplicação. Dessa forma, a lei se tornou mais ampla e abrangendo não só o direito privado, mas o direito como um todo. Sendo

⁴³ FEDERAL, Conselho da Justiça. Enunciado nº 60. I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/928>. Acesso em: 13/09/2022.

⁴⁴ QUINT, 2019.

denominada por “norma de sobredireito”, pois não disciplina o comportamento humano como as demais normas, mas disciplina a própria norma.⁴⁵

Em 2018 foi editada a Lei nº 13.655/18 para incluir 10 artigos na Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.⁴⁶ Com destaque para o art. 26 que introduziu um permissivo genérico e amplo para a realização de acordos no âmbito da Administração Pública, *in verbis*:

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.

A alteração trazida no art. 26 traduz a tendência da consensualidade na Administração Pública, a qual possui uma permissão genérica para realizar acordos com os administrados. A celebração dos acordos deve seguir os requisitos trazidos no caput do artigo e nos incisos do parágrafo primeiro:

- I - Buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;
- II - VETADO
- III - Não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;
- IV - Deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

A ideia era o art. 26 da LINDB ser aplicado e a vedação contida no art. 17, parágrafo 1º da LIA ser afastada pela via interpretativa e, com isso, “eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa”⁴⁷ também no âmbito da ação de improbidade. Isso

⁴⁵ TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral**. 13.ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

⁴⁶ BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm> Acesso em: 15 set. 2022.

⁴⁷ BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 04 de set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm> Acesso em: 19 set. 2022.

pelo fato da LINDB ser hierarquicamente superior na função a outras normas devido a possibilidade de afastar interpretações de normas legais em sentido contrário.

Antes da entrada em vigor das alterações na LINDB, já havia outras normas que tratavam de consensualidade na Administração Pública, mas de forma espaça. Sendo assim, a administração não ficará dependente de lei ou regulamento para celebrar acordos devido ao permissivo genérico do art. 26 com maior segurança jurídica.⁴⁸

Na ocasião que surgiu a Lei nº 13.655/2018, com o permissivo genérico para celebração de acordos, trazendo debate a respeito da sua aplicação como método consensual na ação de improbidade, essa solução consensual era vedada por força do art. 17, § 1º, o qual foi revogado pela Lei nº 13.964/2019 (pacote anticrime).

Para alguns autores, o art. 26 da LINDB não poderia ser aplicado nas ações de improbidade por consistir em direitos indisponíveis e o permissivo genérico do art. 26 dispor de direitos disponíveis,⁴⁹ mas, para outra parte da doutrina, seguindo a tendência de consensualidade na Administração Pública, o permissivo geral do art. 26 da LINDB se aplicaria aos acordos em face da ação de improbidade administrativa. Com isso, o art. 26 da LINDB reforça a tendência da consensualidade do Direito Administrativo no Brasil. Todavia, os acordos devem ser utilizados de forma a evitar arbitrariedades e com orientação para o controle pelos órgãos públicos e pela sociedade.⁵⁰

Como norma de “sobredireito”, segundo Tartuce, a LINDB exerce o papel de orientar os operadores do direito de como as outras normas devem ser aplicadas. Com isso, a LINDB passa a ser apta a ser aplicada nos casos de improbidade administrativa e as normas dos artigos 20 a 30 abriram possibilidade para a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da ação de improbidade em detrimento da vedação prevista na Lei nº 8.429/92.

Em pouco tempo da inclusão do art. 26 na LINDB, surgiu o pacote anticrime, o qual possibilitou os acordos consensuais em matéria de moralidade administrativa, e com o advento da Lei nº 14.230/21 trouxe os requisitos para a celebração do acordo de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa e encerrou a discussão sobre a possibilidade de solução consensual na lei de improbidade.

⁴⁸ GUERRA, S., PALMA, J. B. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 135–169, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>. Acesso em: 24 ago. 2022.

⁴⁹ ANDRADE, Landolfo. Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões. **Genjurídico**. 2020. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-civil/#_edn1 Acesso em: 15 set. 2022.

⁵⁰ GUERRA; PALMA, 2018.

2.4 RESOLUÇÕES NORMATIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A prática consensual já era utilizada antes mesmo do advento do pacote anticrime, Lei nº 13.964/19, que concedeu a permissão legal para a solução de conflitos no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. Antes da permissão legal, o Ministério Público já constava em suas normas infralegais a regulamentação para a celebração de ajustamento de conduta no âmbito da ação de improbidade.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou em 26 de junho de 2017 a Resolução nº 179/2017 regulamentando, no âmbito do Ministério Público, o termo de ajustamento de conduta disposto no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, a Lei da Ação Civil Pública. Entretanto, a Resolução foi editada antes do advento do “Pacote Anticrime”, lei que trouxe a possibilidade de transação, acordo ou conciliação no âmbito da ação de improbidade administrativa, condutas até então vedada pelo antigo artigo 17, §1º da LIA.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a vedação expressava a relevância do patrimônio público protegido pela lei de improbidade. Contudo, antes da Resolução nº 179/2017 entrar em vigor, com a entrada em vigor da Lei nº 12.846/13 (lei anticorrupção), houve discussão a respeito da possibilidade de celebração de acordo nas ações de improbidade administrativa por meio do acordo de leniência previsto na legislação em questão. Entretanto, o STJ, em acórdão proferido pela Primeira Turma, decidiu que deve prevalecer a norma do artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa (Agravo de Instrumento no REsp 1.654.462-MT, j. em 7-6-18).⁵¹

O art. 1º, § 2º traz que é cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado. Dessa forma, a Resolução nº 179/2017 contemplou a possibilidade de acordo através de um novo sistema consensual, em contrapartida da morosidade da ação de improbidade administrativa. Sendo, em muitos casos, uma solução célere para resolução de conflitos nos casos de corrupção em face da Administração Pública.⁵²

Para parte da doutrina, é inaceitável um dispositivo legal não ser aplicado em detrimento de uma resolução do CNMP.⁵³ Contudo, ao editar a Resolução, o CNMP regulamentou o dispositivo da Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º), disciplinando, no

⁵¹ DI PIETRO, 2020.

⁵² BERTONCINI, 2018.

⁵³ CARVALHO FILHO, 2020.

âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Trouxe a regulamentação apenas para os membros do Ministério Público, que passou a ter uma orientação ao celebrar o termo de ajustamento de conduta.

Dessa forma, o Conselho não inovou no ordenamento jurídico com a criação do instituto do termo de ajustamento de conduta. Apenas regulamentou a matéria já prevista em lei buscando o cumprimento uniforme dos deveres funcionais dos membros do parquet no ajustamento de conduta, com base na ideia de inserção da defesa da moralidade administrativa no microssistema de tutela coletiva e, com isso, a ação de improbidade também está inserida na defesa dos interesses coletivos previstos no art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/85 (lei da ação civil pública).⁵⁴

Com isso, a Resolução não apresenta vício de constitucionalidade ou de legalidade, pois só regulamentou a utilização do instrumento legal no âmbito do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados,⁵⁵ e, nesse sentido, o Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Pernambuco editou em 10/02/2020, a Resolução nº 01/20 regulamentando a celebração de acordo de não persuasão civil no âmbito da ação de improbidade administrativa. Da mesma forma, o Ministério Público Federal celebrou em janeiro de 2020 o primeiro acordo de não persecução civil com base nas normas contidas na Resolução n.º 179/217 do CNMP.

Da mesma forma, outras normas infralegais foram sendo editadas no âmbito do Ministério Público dos Estados, como, por exemplo, a Resolução nº 3/2017, do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais e Resolução nº 11/2019 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de Alagoas.

Com o advento da Lei nº 13.964/19, conhecida como pacote anticrime, houve a revogação do artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa. Com isso, surgiu o novo instituto jurídico para solução de conflitos de forma consensual no âmbito da ação de improbidade, o acordo de não persecução civil. Com o advento do instituto, o ordenamento jurídico passou a autorizar a de acordo o agente que cometeu o ato de improbidade e a entidade lesada, e com isso, superou a vedação de transação no âmbito da ação de improbidade.

O novo instituto trouxe pacificação a discussão a respeito da possibilidade de utilizar métodos consensuais na aplicação de sanções nos casos de condutas violadoras da

⁵⁴ BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm> Acesso em: 10 set. 2022.

⁵⁵ BERTONCINI, 2018.

proibição administrativa. Contudo, houve também dúvidas a respeito do novo instituto devido as lacunas no texto ao veto presidencial nos dispositivos que disciplinavam o acordo de não persecução civil na Lei nº 8.429/92. Diante disso, coube a doutrina, a jurisprudência e aos órgãos do Ministério Público preencher essas lacunas com base nos princípios do direito administrativo.⁵⁶

Com base nisso, diversas normas do parquet foram editadas para orientar os seus membros na celebração do novo instituto jurídico até então pendente de regulamentação por norma legal. O pacote anticrime, com o veto presidencial, acabou por autorizar a celebração do ANPC, mas ficou pendente os critérios para a implementação do instituto.

Para preencher a lacuna, a Resolução nº 080/2020 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, considerando que o acordo de não persecução cível proporciona, a um só tempo, solução mais célere às lesões a direitos transindividuais e eficácia à tutela coletiva desses interesses, bem como contribui para o descongestionamento do Poder Judiciário, regulamentou os parâmetros procedimentais mínimos a serem observados na celebração do ANPC.

Da mesma forma, a Nota Técnica nº 02/2020 do Ministério Público do Estado de São Paulo foi editada para fornecer subsídios aos seus membros para celebrar o acordo de não persecução cível, em conformidade com a Lei nº 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020 - CPJ.

Os regulamentos infralegais editados pelo Ministério Público não podem confrontar a lei, mas regulamentar sua execução de forma mais específica no âmbito das funções dos seus membros. De acordo com Emerson Garcia, o regulamento editado pelo CNMP é um importante instrumento de relação entre as funções do Estado, conferindo maior funcionalismo à legislação em vigor. Sendo assim, há uma verticalidade entre a lei e o regulamento, sendo a lei os limites para o desenvolvimento do regulamento.⁵⁷

Dessa forma, as orientações elaboradas pelo MPF e pelo Ministério Público dos diversos Estados da federação foram editadas antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/21,

⁵⁶ FERREIRA, Maria de Lourdes. Aspectos Jurídicos do Acordo de Não Persecução Cível à Luz da Doutrina, Jurisprudência e da Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. *Âmbito Jurídico*. 2022. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/aspectos-juridicos-do-acordo-de-nao-persecucao-civel-a-luz-da-doutrina-jurisprudencia-e-da-resolucao-179-2017-do-conselho-nacional-do-ministerio-publico/> Acesso em: 01 ago. 2022.

⁵⁷ GARCIA, Emerson. As Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e o Seu Necessário Balizamento. *Revista Eletrônica do CEAJ*. Porto Alegre - RS. Ministério Público do Estado do RS. Vol. 1, n. 1, out. 2011/jan. 2012. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art2.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

legislação que alterou a Lei de Improbidade e regulamentou o instituto do acordo de não persecução civil. Com isso, a edição de orientações por parte dos órgãos do Ministério Público não afronta a legislação em vigor. Devendo orientar a celebração do acordo nas especificações que a legislação não consegue prever.

Entretanto, as normas infralegais não podem conferir direito novo ou trazer obrigações não previstas em lei. Dessa forma, requisitos trazidos nas orientações que não estiverem também previstos na Lei de improbidade, não devem ser objeto do acordo celebrado com os entes legitimados, como, por exemplo, a exigência de confissão presente na Nota Técnica nº 02/2020 -PGJ- CAOPP do MPSP, que exige como pressuposto para a celebração do acordo de não persecução civil confissão da prática do ato de improbidade administrativa.

Apesar de outras notas e orientações do Ministério Público seguirem no mesmo sentido, a exigência de confissão não tem amparo legal. Apesar dessa exigência ser importante para a coerência do microsistema de tutela do patrimônio público ao ser exigida em negociações em outras esferas do direito sancionador,⁵⁸ tal exigência carece de fundamentação legal. Nesse sentido, adotar critérios não previstos em lei seria substituir a função típica do Poder Legislativo, conduta essa incompatível com o Estado Democrático de Direito. Devendo a atuação dos entes legitimados ser realizada com base no princípio da legalidade.⁵⁹

3 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com o advento da Constituição Federal de 1988 houve o incremento do princípio da moralidade administrativa no caput do art. 37. Na doutrina há uma divergência a respeito da diferença entre moralidade administrativa e probidade administrativa devido ao seu conteúdo de difícil conceituação. Para uma corrente, as duas expressões possuem o mesmo significado devido a ideia de honestidade na Administração Pública a qual as duas possuem.⁶⁰

⁵⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota técnica nº 02/2020-PGJ/CAOPP. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020-CPJ. Disponível em: https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632 Acesso em: 17 set. 2022.

⁵⁹ NEUBAUER, Henrique Santos Magalhães. A lacuna legislativa e a (im)possibilidade do acordo de não persecução civil. **Revista Consultor Jurídico**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-15/neubauer-impossibilidade-acordo-nao-persecucao-civil> Acesso em: 14 set. 2022.

⁶⁰ DI PIETRO, 2020.

Para outros autores a improbidade administrativa constitui a forma qualificada do princípio da moralidade.⁶¹

Analisando como princípios, os conceitos de moralidade e probidade são iguais, mesmo algumas leis fazendo distinções entre os dois termos. Entretanto, analisando o termo improbidade como ato ilícito, infração tutelada pelo ordenamento jurídico, os termos imoralidade e improbidade deixam de ser sinônimos, pois o termo improbidade tem um sentido mais amplo abrangendo não só os atos desonestos, mas principalmente os ilegais. A lesão a moralidade administrativa trazida na lei de improbidade administrativa constitui apenas umas das formas de improbidade.⁶²

O Dicionário Aurélio define o termo improbidade como desonestidade. Nesse sentido, a administração deve pautar suas condutas não apenas pelo princípio da legalidade formal, mas também é necessário observar os princípios éticos, de lealdade e de boa-fé para uma boa administração tanto interna como externamente para os administrados.⁶³

Dessa forma, o art. 37, §4º, a Constituição Federal passou a disciplinar os atos de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis devido a importância da defesa a probidade na Administração Pública. De acordo com o texto, os atos de improbidade administrativa provocam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível. De acordo com José Antônio Carvalho Filho, as sanções apresentadas no art. 37, §4º são “sanções severas e necessárias à tutela jurídica alvejada (embora, lamentavelmente, nem sempre aplicadas).”⁶⁴

3.1 NATUREZA JURÍDICA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Há na sociedade uma preocupação cada vez mais crescente com a observância por parte dos agentes públicos dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência trazidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e em matéria de improbidade administrativa, essa preocupação se dá especialmente com o princípio da moralidade administrativa.

⁶¹ SALGADO FILHO, Nilo Spínola; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Improbidade Administrativa e Transação. **Livrozilla**. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/1450033/improbidade-administrativa-e-transa%C3%A7%C3%A3o-nilo-spinola-salga%E2%80%A6> Acesso em: 13 set. 2022.

⁶² DI PIETRO, 2020.

⁶³ DI PIETRO, 2020.

⁶⁴ CARVALHO FILHO, 2020.

Após 30 anos de sancionada, a lei de improbidade administrativa ainda gera discussão a respeito de sua natureza jurídica. Há diversos posicionamentos a respeito da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, mas a doutrina majoritária assegura que a ação de improbidade administrativa possui natureza de ação civil, ou seja, com caráter extrapenal.⁶⁵ No mesmo sentido segue a jurisprudência do STF e do STJ, respectivamente, as decisões da primeira turma do STF no Recurso Especial 377.144 AgR/SP de 29.08.2014 e da segunda turma do STJ no agravo interno no habeas corpus 612.851/RJ de 26.02.2021.⁶⁶

Com a leitura do art. 37, §4º, fica evidenciada a natureza estritamente civil da ação de improbidade administrativa, pois a redação do parágrafo traz as sanções cabíveis e no final do texto menciona “sem prejuízo da ação penal”. Dessa forma, de acordo com a leitura do texto legal, o agente que comete ato de improbidade estará sujeito as sanções de natureza civil da lei de improbidade e as sanções penais de forma concomitantes, ou seja, a ação civil de improbidade administrativa não afeta a propositura da ação penal.

Dessa forma, a ação judicial para apurar os atos de improbidade administrativa tem natureza de ação civil pública, devendo ser aplicada a Lei nº 7.347/85 no que não contrariar as normas específicas trazidas na lei de improbidade.⁶⁷ Essa lei da ação civil pública disciplina a responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Segundo Marya Silvia Zanella Di Pietro, o artigo 1º da referida lei está em consonância com o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988.⁶⁸ O referido artigo trata das responsabilidades do Ministério Público e trouxe como função institucional promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Segundo a autora, a redação original da Lei nº 7.347/85 não previa o inciso IV do artigo primeiro assegurando a ação civil para responsabilizar danos morais e patrimoniais causados a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. O texto original apenas previa os casos de danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Dessa forma a ação de improbidade administrativa será proposta por meio de ação civil pública com vista à proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa. A

⁶⁵ CARVALHO FILHO, 2020.

⁶⁶ TRINDADE JUNIOR, Julizar Barbosa. **O Acordo de Não Persecução Civil na Ação de Improbidade Administrativa**. 2021. (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2021.

⁶⁷ DI PIETRO, 2020.

⁶⁸ DI PIETRO, 2020.

ação proposta possui caráter difuso buscando considerar os interesses coletivos da sociedade. Com isso, a proteção da moralidade não atinge sujeitos específicos sendo classificada como uma ação coletiva devido ao caráter difuso.⁶⁹

3.2 LEGITIMADOS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo a Constituição Federal, todos possuem o direito de provocar o Poder Judiciário para ter uma pretensão garantida, mas ninguém pode levar a juízo qualquer tipo de pedido relacionado a qualquer objeto litigioso. Deve haver conexão entre os sujeitos e a pretensão para autorizar a movimentação do processo. Nesse caso, é necessário que os demandantes estejam na situação jurídica que permitam o exercício regular do processo para garantir a pretensão solicitada ao judiciário.⁷⁰

Essa capacidade de figurar do polo ativo ou passivo da demanda é denominada de legitimidade e pode ser classificada em ordinária e extraordinária com base na relação entre o sujeito e o objeto da demanda. A legitimidade ordinária é aquela que a pessoa defende em juízo direito próprio. Já a legitimidade extraordinária consiste no sujeito defender em nome próprio direito alheio.

Independente da classificação, na ação civil de improbidade administrativa deve haver a satisfação do princípio do contraditório substancial, ou seja, deve haver a participação efetiva dos legitimados ativos e passivos no decorrer da ação e, conseqüentemente, na celebração do acordo de não persecução civil. A participação dos legitimados deve ter a capacidade de influenciar a decisão do julgador.

3.2.1 Legitimidade Ativa

Em relação aos direitos difusos, os quais possuem os titulares indeterminados e indetermináveis, a legitimidade para propor a ação é extraordinário, pois os verdadeiros interessados na ação coletiva não são os legitimados para atuar na ação.⁷¹ Assim na ação de improbidade administrativa os legitimados para propor a ação estão disciplinados no capítulo

⁶⁹ SARTI, Amir José; SARTI, Lia; SIMON, Cauê. Natureza Jurídica da Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**. Porto Alegre-RS, n. 8, p. 156-173, 2013. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/download/8/57/> Acesso em: 12 set. 2022.

⁷⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

⁷¹ TRINDADE JUNIOR, 2021.

V da Lei nº 8.429/92 (lei de improbidade administrativa) e a respeito do tema legitimidade houve diversas alterações.

A antiga redação do caput do art. 17 da Lei nº 8.429/92 previa a legitimidade ativa à pessoa jurídica interessada e ao Ministério Público nas ações de improbidade administrativa. O texto trazia que a ação principal, proposta sob o rito ordinário, seria proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Tratava-se de um litisconsórcio facultativo devido a possibilidade de propositura da ação de improbidade administrativa por apenas um dos entes os quais possuíam a legitimidade. Nesse caso, a pessoa jurídica pode ou não optar pela formação do litisconsórcio e o mesmo pode ocorrer de no início da demanda ou após o início da ação e, segundo Julizar Barbosa Trindade Júnior, a prática mais recorrente seria a pessoa jurídica lesada atuar no polo ativo da ação inicialmente ajuizada pelo Ministério Público, pois logo após a ação ser ajuizada pela pessoa jurídica, o Ministério Público seria obrigado a atuar na ação como fiscal da lei.⁷²

Contudo, com o advento da Lei nº 14.230/21, a legitimidade passou a ser mais restrita e nas ações de improbidade administrativa a titularidade para propor a ação seria exclusivamente do Ministério Público. Nesse sentido, a nova redação do art. 17, caput, da lei de improbidade administrativa passou a prever a exclusividade do Ministério Público para propor a ação e dispôs a aplicação do Código de Processo Civil na ação supracitada, salvo o disposto da Lei nº 8.429/92. Dessa forma, a nova redação tirou da pessoa jurídica interessada o direito de postular a ação em situações de lesão à probidade administrativa.

Entretanto, o art. 17, caput, foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta Associação Nacional dos Advogados Público Federais – ANAFE. Na decisão, o STF declarou inconstitucional o caput do art. 17 e os parágrafos 6º-A e 10-C e o caput do art. 17-B e os parágrafos 5º e 7º da Lei nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021.⁷³ Com a decisão do STF, foi reestabelecida a legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessas para propor a ação de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil.

⁷² TRINDADE JUNIOR, 2021.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7043**. Recorrente: Associação Nacional dos advogados Públicos Federais – ANAFE. Relator Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Acórdão em 07/02/2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955> Acesso em: 17 set. 2022.

A pessoa jurídica interessada é aquela que sofreu o dano e está descrita na lei como vítima do ato de improbidade⁷⁴ e pode figurar a pessoa jurídica discriminada no art. 1º da lei de improbidade administrativa. Com isso, a legitimidade ativa se restringia a quem teve lesados os seus interesses ou o seu patrimônio, finalidades e funções.⁷⁵

De acordo com o art. 1º, §§ 5º, 6º e 7º da Lei nº 8.429/92, os legitimados são os Entes da administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os Entes da administração indireta (Autarquias, Fundações, Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas); as entidades privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais e as entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Não há discussão quanto a legitimidade ativa dos entes de direito público, mas há na doutrina uma controvérsia a respeito da legitimidade ativa das pessoas jurídicas de direito privado. Nesse sentido, há autores que defendem a impossibilidade da pessoa jurídica de direito privado atuar no polo ativo da ação de improbidade administrativa.

Segundo Landolfo Andrade, todos os entes trazidos no art. 1º da Lei nº 8.429/92 possuem legitimidade para propor a ação de improbidade administrativa.⁷⁶ Contudo, há divergência devido ao entendimento da legitimidade pertencer à pessoa jurídica de direito público responsável por repassar os valores para as entidades de direito privado previstas no dispositivo citado. Com isso, as entidades de direito privado não estariam aptas a figurar no polo ativo da ação de improbidade administrativa.⁷⁷

Apesar de posicionamentos contrários, o entendimento prevalecente é o que determina que a legitimidade pertence a todos os terceiros interessados mencionados no art. 1º da lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92). Esse entendimento foi reforçado pelo STF na ADI 7042 e ADI 7043, o qual decidiu pela inconstitucionalidade da norma que atribuía exclusividade ao Ministério Público para propor a ação de improbidade administrativa.

O entendimento do STF tem fundamentação no art. 129, § 1º, o qual dispõe que a legitimação do Ministério Público para as ações civis não impede a legitimidade de terceiros. Dessa forma, segue o entendimento da legitimidade ativa a todos os entes os quais estão

⁷⁴ CARVALHO FILHO, 2020.

⁷⁵ TRINDADE JUNIOR, 2021.

⁷⁶ ANDRADE, 2020.

⁷⁷ TRINDADE JUNIOR, 2021.

sujeitos a ser vítimas do ato de improbidade administrativa. Com isso, as pessoas jurídicas de direito privado também estão legitimadas a propor a ação de improbidade administrativa quando for lesada por agente improbo.

3.2.2 Legitimidade Passiva

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a legitimidade passiva recai sobre aquele que pratica o ato de improbidade, contribui para a sua prática ou obtém vantagens indevidas. Pode ser tanto o agente improbo, quanto aquele que oferece colaboração para o ato ou auferir benefícios mesmo sabendo da origem ilícita.⁷⁸

A própria lei de improbidade administrativa trata no art. 2º a classificação do agente público o qual estará sujeito a figurar no polo passivo da ação de improbidade. No parágrafo único do mesmo artigo está descrito o particular como a possibilidade de estar presente no polo passivo da demanda. Dessa forma, a lei de improbidade administrativa divide os agentes com legitimidade passiva em dois grupos: os agentes públicos e os particulares.

Nesse caso, todos os agentes públicos estarão sujeitos a ação de improbidade administrativa, podendo ser agente político, servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no artigo 1º da lei de improbidade administrativa.

As entidades acima descritas estão previstas nos parágrafos 5º, 6º e 7º, assim dizendo, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na administração direta e indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais e em entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual).

É importante mencionar que o agente improbo pode receber remuneração ou não do Estado, como é o caso, por exemplo, dos estagiários ou conciliadores, os quais mesmo sem usufruir de remuneração pelos serviços prestados bastam cometer o ato ilícito no exercício da função.⁷⁹ Da mesma forma é a questão do empregado privado das sociedades de economia

⁷⁸ CARVALHO FILHO, 2020.

⁷⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1.352.035/RS**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Michele Pires Xavier. Relator Min. Herman Benjamin. Brasília, julgado

mista, das empresas públicas e das entidades privadas descritas no art. 1º. Apesar de serem empregados privados, a lei de improbidade administrativa torna o termo agente público mais amplo para abranger tais empregados.

Ressalve-se, todavia, que há a possibilidade do particular ser sujeito passivo na ação de improbidade, mesmo não tendo vínculo com o Estado. É o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.429/92 com redação dada pela Lei nº 14.230/21. Essa hipótese ocorre quando o particular induz ou concorre de forma dolosa para a conduta impropria. Nesse caso:

O sentido de induzir é de instilar, plantar, inculcar em outrem a ideia do ilícito (que antes não existia); concorrer, por sua vez, significa participar do ilícito, prestando auxílio material ao agente. Tendo-se referido apenas a tais condutas, não constitui ato de improbidade o fato de o terceiro instigar o agente à prática do ilícito; instigar, como se sabe, tem o sentido de incentivar, fomentar, estimular o agente (que já se preordenara ao ilícito).⁸⁰

Nesse particular, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça veda a possibilidade da ação civil pública em face de improbidade administrativa ser proposta somente contra particulares, sem a participação do agente público no polo passivo da ação. Conforme decisão do STJ, “é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda”⁸¹

Anteriormente estava previsto no presente artigo o enquadramento do particular que se beneficie sob qualquer forma direta ou indiretamente. Contudo, o texto foi suprimido com o advento da Lei nº 14.230/21, pois a jurisprudência já vinha se posicionando contra a legitimidade passiva em decorrência do beneficiário indireto. Segundo o STJ, “a norma do art. 6º da Lei nº 4.717/65 sujeitou à ação o beneficiário direto do ato, não se enquadrando nessa categoria os que apenas episódica e circunstancialmente tenham sido beneficiados.”⁸² Dessa

em 18/08/2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/864055943/inteiro-teor-864055956> Acesso em: 27 set. 2022.

⁸⁰ CARVALHO FILHO, 2020, p. 1231.

⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1.409.940/SP**. Recorrente: Ambitec LTDA e Outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Min. OG Fernandes. Brasília, acórdão em 04/07/2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/864968869/inteiro-teor-864969002> Acesso em: 19 set. 2022.

⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 234.388/SP**. Recorrente: Adilson Sturaro. Recorrido: Eli Borella Mariano e outro. Relator Min. João Otávio de Noronha. Brasília, acórdão em 07/06/2005. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacao-institucional/index.php/RevSTJ/article/download/8172/8287> Acesso em: 19 set. 2022.

forma, não há mais capacidade de figurar no polo passivo da ação o particular que obteve apenas benefícios indiretos sem comprovação de participação ativa no ato.

3.2.3 Legitimidade Passiva da Pessoa Jurídica

Outra questão importante é a discussão sobre a possibilidade da pessoa jurídica figurar no polo passivo da demanda de improbidade administrativa. Diante disso, fica inequívoco a relação entre a lei de improbidade administrativa e a lei anticorrupção devido à defesa da probidade na Administração Pública, sendo esse o objeto de proteção dessas normas. Essa relação se tornou evidente devido a alteração trazida pela Lei nº 14.230/21, trazendo a possibilidade da pessoa jurídica figurar no polo passivo da ação de improbidade administrativa e, com isso, ampliando o campo de atuação sancionatória do Estado contra atos contra a Administração Pública.

Nesse sentido, as sanções da lei de improbidade não se aplicaram à pessoa jurídica, caso o ato também esteja previsto como ato lesivo à Administração Pública na lei anticorrupção. Essa modificação trouxe segurança jurídica para os sócios da pessoa jurídica que confessasse o ato de corrupção em face da lei anticorrupção, mas ficaria ainda sujeito às sanções da lei de improbidade. Dessa forma, a lei de improbidade fica afastada para ser aplicada a lei anticorrupção prestigiando o princípio da especialidade da lei anticorrupção e evitando bis in idem.⁸³

No mesmo sentido, com a vedação da pessoa jurídica figurar no polo passivo com base no art. 3º, § 2º Lei nº 8.429/92, que veda a aplicação de sanções desta Lei às pessoas jurídicas, caso os atos de improbidades também sejam sancionados no âmbito da Lei nº 12.846/2013, surge também o impeditivo de celebrar o acordo de não persecução civil devido a impossibilidade de contrair sanções, pois o referido acordo tem caráter substitutivo de sanção.

Da mesma forma, conforme o art. 3º, § 1º, os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

⁸³ TRINDADE JUNIOR, 2021.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

A Constituição Federal assevera a necessidade de buscar métodos consensuais para solucionar conflitos e consistindo em um de seus princípios fundamentais. Essa busca para afastar as controvérsias passa por métodos capazes de afastar a insegurança jurídica e a falta de celeridade das ações no Poder Judiciário e, com isso, há uma abertura crescente para a aplicação dos métodos consensuais baseado na autonomia de vontade das partes.

Segundo Sandro Dezan e Paulo Carmona, a insegurança jurídica surte efeitos nocivos e reflete na impossibilidade de realização do interesse público. A insegurança causa afronta aos princípios básicos da Administração Pública trazidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e, com isso, provocando a desarmonia do sistema de direito administrativo sancionador.⁸⁴ Para evitar essa situação, o acordo de não persecução civil teve sua regulamentação trazida na Lei nº 14.230/21 satisfazendo a segurança jurídica das partes na celebração do acordo no âmbito do direito administrativo sancionador.

O direito administrativo sancionador é “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”.⁸⁵ Nesse sentido, a consensualidade é aplicável nas relações que cabem sanções por atos ímprobos por meio do acordo substitutivo como forma de satisfazer o Direito Administrativo Sancionador quando demonstrar ser mais eficiente para o Estado em relação à propositura da ação de improbidade administrativa.

Sendo assim, quando a solução do litígio através de método consensual for mais favorável para a satisfação do interesse público, deve-se autorizar às partes pactuarem a forma do exercício de suas faculdades processuais, inclusive dispondo delas, para solucionar o conflito em questão.⁸⁶

Com isso, a atuação consensual por meio do acordo de não persecução civil deve estar amparada pela justificativa da autoridade competente para celebrá-lo. Essa fundamentação justificando os benefícios da celebração deve ser de forma concreta,

⁸⁴ DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Quem tem medo da responsabilização subjetiva? As teorias da conduta e da imputação, para um direito administrativo sancionador constitucionalizado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.689-709, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/7346/pdf> Acesso em: 06 nov. 2022.

⁸⁵ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636> Acesso em 02/11/2022.

⁸⁶ NOGUEIRA, 2013.

explicitando os ganhos decorrentes da celebração em relação a utilização dos meios sancionatórios tradicionais previstos na legislação administrativa.⁸⁷

A legislação vedava expressamente a utilização de métodos consensuais em matéria de improbidade administrativa com o fundamento de ofensa a princípios basilares da Administração Pública. Os princípios ofendidos seriam a supremacia do interesse público sobre o privado e, especialmente, e a indisponibilidade do interesse público, pois os princípios em questão não admitiam a transação com o interesse público.

Interessante salientar que a Lei n° 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial ou Lei da Probidade Empresarial) já previa acordos de leniência com cláusulas de não persecução civil na esfera cível. Dessa forma, a lei anticorrupção busca o combate à corrupção e, ao mesmo tempo, a tutela da probidade nas esferas públicas e privadas. Com isso, a Lei n° 12.846/2013 traz semelhanças com a Lei n° 8.429/92 (lei de improbidade administrativa) por trazer o mesmo regime de direito administrativo sancionador.⁸⁸

Dessa forma, superado esse entendimento de violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público, conforme descrito no capítulo 2 do presente trabalho, a doutrina, mesmo antes da alteração da lei de improbidade, admitia a celebração dos acordos em ação de improbidade administrativa alegando que Lei n° 8.429/92 (lei de improbidade administrativa) fazia parte de um microsistema de combate à corrupção, do qual faz parte a Lei n.º 4.717/65 (ação popular), a Lei n.º 7.374/85 (ação civil pública) e a Lei n° 12.846/13 (lei anticorrupção) com base nos tratados internacionais vigentes no Brasil.

Antes mesmo da alteração trazida pela Lei n° 13.964/19 (Lei Anticrime), o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP editou em 2017 a Resolução n° 179 autorizando a celebração de termos de ajustamento de conduta em ações de improbidade administrativa. Com isso, após o advento da Lei Anticrime, ficou autorizada a celebração do acordo de não persecução civil, novo instituto jurídico para celebrar a consensualidade nas ações de improbidade administrativa. Dessa forma, faz-se necessário explicitar as características do referido acordo e analisar a aplicabilidade do mesmo a partir das alterações trazidas pela recente legislação.

⁸⁷ TRINDADE JUNIOR, 2021.

⁸⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial. **Migalhas**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civel-previsto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial> Acesso em: 19 set. 2022.

4.1 NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Segundo Acácia Regina Soares de Sá, o acordo de não persecução dispõe sobre o impedimento da ação por ato de improbidade administrativa com base na atuação consertada mediante o acordo de condições para obter a sanção dos agentes ímprobos por meio de uma ação mais célere e efetiva para reparar o dano causado ao erário.⁸⁹ Dessa forma, foi implementado no ordenamento jurídico um sistema consensual legal para garantir, antes ou depois de iniciada a ação de improbidade administrativa, a efetiva tutela da probidade na Administração Pública.

Importante salientar a semelhança entre o referido acordo e o equivalente penal (acordo de não persecução penal). As sanções penais e as sanções da Lei de Improbidade Administrativa fazem parte do Direito Sancionador do Estado. Dessa forma, a Lei nº 13.964/2019 nomeou o acordo em matéria de improbidade administrativa da mesma forma do acordo presente na esfera penal e, com isso, padronizou as nomenclaturas nas distintas esferas para contemplar a consensualidade na solução de conflitos para os infratores.⁹⁰

Renato de Lima Castro descreve o acordo de não persecução civil com a natureza jurídica de negócio jurídico bilateral *sui generis* o qual consiste na manifestação de vontade em sentidos opostos. De um lado figura o Ministério Público ou os demais legitimados trazidos no art. 1º da Lei de improbidade Administrativa, e do outro lado o agente ímprobo, acusado do ato de improbidade e, segundo o autor, é bilateral conforme a ausência de obrigatoriedade dos legitimados a celebrar o acordo de propor o mesmo e, com isso, o autor ímprobo não possui direito subjetivo à proposta de acordo. E, por fim, é *sui generis* devido a peculiaridade do negócio jurídico oferecer liberdade reduzida das partes negociantes, pois as sanções derivam da gravidade do fato.⁹¹

Dessa forma, o acordo de não persecução civil possui, por seu caráter bilateral, a vontade das partes como elemento central do acordo, não tendo obrigação de pactuar o acordo. Sua natureza de negócio jurídico permite às partes acordarem da melhor forma para contemplar o interesse público, a vontade dos legitimados e dos agentes ímprobos. Sendo assim, com a autorização pelo ordenamento jurídico para optar por um substitutivo do

⁸⁹ SÁ, Acácia Regina Soares de. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-25/acacia-sa-acordo-nao-persecucao-civil> Acesso em: 10 out. 2022.

⁹⁰ ANDRADE, 2020.

⁹¹ CASTRO, Renato de Lima. Acordo de não persecução civil na lei de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 77, p. 209-235, jul./set. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em: 29/09/2022.

procedimento comum, a consensualidade entre os legitimados deve ser adequada para estabelecer a escolha pela via mais adequada com base na autonomia de vontade das partes.⁹²

Com isso, o Ministério Público não está obrigado a celebrar o acordo, tampouco o agente improbo está obrigado a aceita-lo, dado a natureza jurídica de negócio jurídico bilateral. O Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada deve analisar qual melhor forma atenderá o atendimento do interesse público para escolher propor a ação civil pública ou celebrar o acordo de não persecução civil, o qual pode ser celebrado na fase extraprocessual ou após o início da ação civil pública.

Outro importante ponto é a possibilidade do negócio jurídico possuir feições processuais como consequência da fixação no acordo de situações jurídicas processuais. Por exemplo, o agente improbo renuncia o direito ao silêncio para confessar o ato e identificar os demais praticantes do ato de improbidade administrativa ou concorda com a redução de prazos legais ou prazos recursais.⁹³

Dessa forma, o Acordo de Não Persecução Civil possui natureza jurídica de negócio jurídico, pois a nova legislação de improbidade administrativa passou a autorizar a prática consensual na ação de improbidade administrativa para sancionar o agente improbo pela via consensual. Sendo assim, o referido acordo atende tanto o interesse público, quanto o autor do ato de improbidade.

4.2 LEGITIMIDADE PARA CELEBRAR O ANPC

Em relação a legitimidade para celebrar o Acordo de Não Persecução Civil, não há dúvidas acerca dos legitimados serem os mesmos aptos a propor a ação de improbidade administrativa, ou seja, o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada (art. 17 da Lei nº 8.429/1992) após decisão da ADI 7042 e ADI 7043.⁹⁴ Assim, segundo Renato de Lima Castro, aplica-se ao caso a teoria geral sobre o tema, dando legitimidade àquele que possui legitimidade para propor a ação civil pública.⁹⁵

⁹² NOGUEIRA, 2013.

⁹³ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araújo. Aspectos Gerais e Controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, e261011192268, 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2346109/Luiz+Manoel+e+Diogo+de+Araujo.pdf> Acesso em: 14 ago. 2022.

⁹⁴ GOMES JUNIOR; LIMA, 2021.

⁹⁵ CASTRO, 2020.

A legitimidade apresentada é inerente ao Ministério Público e as pessoas jurídicas de direito público.⁹⁶ Os entes de direito privado possuem legitimidade para propor ação civil pública, mas não pode celebrar o acordo de não persecução civil por não ser entes públicos. Essa vedação decorre do fato das pessoas jurídicas de direito privado, apesar de receberem recursos públicos, não possuem legitimidade para negociar extrajudicialmente o acordo de não persecução civil por se tratar de negociação sobre a sanção pela prática de ato ímprobo. A improbidade administrativa tem interesse público envolvido e não pode estar sujeita à discricionariedade de uma pessoa jurídica privada.

Segundo Landolfo Andrade:

“As empresas públicas e as sociedades de economia mista, por exemplo, quando vítimas de um ato de improbidade administrativa, detêm legitimidade para a propositura da correspondente ação de improbidade, contudo, não detêm legitimidade para a celebração de compromisso de ajustamento de conduta, pois não são entes públicos. Isso posto, entendemos que os acordos de não persecução cível celebrados extrajudicialmente pelas sociedades de economia mista e pelas empresas públicas precisarão, necessariamente, ser homologados em juízo, na forma do artigo 515, III, do Código de Processo Civil. A partir daí, tais acordos passarão a dispor da eficácia de um título executivo judicial. Nesses casos, a homologação dependerá obrigatoriamente da oitiva do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, decorrência lógica do microsistema do processo coletivo. Se o Ministério Público intervém em todas as ações de improbidade, também na homologação judicial do acordo extrajudicial de não persecução cível sua oitiva é obrigatória”.⁹⁷

Esse entendimento do autor foi anterior a alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021. Com isso, independente do acordo ser celebrado antes ou depois da propositura da ação civil pública, o acordo deverá ser homologado judicialmente por força do art. 17-B, III, da Lei de Improbidade administrativa. Dessa forma, o acordo de não persecução civil só poderá ser celebrado extrajudicialmente pelos entes de direito público e o Ministério Público. Em relação aos Entes de direito privado, deverão ser celebrados no curso da ação civil pública por estar em transação o interesse público e aplicação de sanções.

⁹⁶ MOURÃO, Maximiliano dos Reis; MATTARAIA, Fabiana de P. L. I.; SILVEIRA, Sebastião S. da. A Aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Cível em Matéria de Improbidade Administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 9, n. 1, p. 320-336, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/issue/view/82> Acesso em: 29 set. 2022.

⁹⁷ ANDRADE, 2020.

4.3 MOMENTOS DE CELEBRAÇÃO

Com o advento da Lei nº 13.964/19 (pacote anticrime), houve a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil no âmbito da ação de improbidade administrativa. Entretanto, o Presidente da República vetou os dispositivos na legislação que disciplinavam o referido acordo e, com isso, houve uma lacuna na lei de improbidade administrativa, lacuna essa que só foi preenchida com a criação da Lei nº 14.230/21.

O art. 17-A, vetado pela Presidente da República, trazia a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil na fase pré-processual ou então no curso do processo. Entretanto, de acordo com a justificativa do veto explicitava que a celebração do ANPC no curso da ação de improbidade administrativa:

“A propositura legislativa, ao determinar que o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade, contraria o interesse público por ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance de melhores resultados, comprometendo a própria eficiência da norma jurídica que assegura a sua realização, uma vez que o agente infrator estaria sendo incentivado a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação.”⁹⁸

Esse entendimento do veto presidencial é compatível com a doutrina que defende a perda da possibilidade de realizar o acordo após a apresentação da contestação da parte contrário, considerando que a finalidade do acordo de não persecução civil é tornar a tutela da probidade e a satisfação do interesse público mais célere e eficiente, o que não está sendo contemplado com a possibilidade de celebração no curso da ação judicial.

Nesse sentido, Renato de Lima Castro assegura que a celebração do acordo de não persecução civil seria inviável para o Estado após a contestação da ação civil público por ato de improbidade administrativa, uma vez que a Administração Pública não pode admitir a discricionariedade do agente improbo para esperar o término da ação judicial para determinar

⁹⁸ BRASIL. Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019. Veta parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/18 na Câmara dos Deputados). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm#:~:text=%E2%80%9CA%20propositura%20legislativa%2C%20ao%20determinar,jur%C3%ADdica%20que%20assegura%20a%20sua> Acesso em: 10 out. 2022.

se irá realizar ou não o ANPC, pois implicaria violação aos princípios da eficiência administrativa, economicidade e celeridade da prestação jurisdicional.⁹⁹

Dessa forma, houve dúvidas sobre o momento de celebração do ANPC, pois o veto presidencial causou insegurança jurídica para celebração do acordo de não persecução civil, visto que ficou a cargo da doutrina e da jurisprudência a missão de interpretar e aplicar o instituto sem a devida regulamentação legal. Entretanto, essas dúvidas foram superadas com o advento da Lei nº 14.230/21, alterando a lei de improbidade administrativa.

O § 4º do artigo 17-B da lei de improbidade administrativa, introduzido pela Lei nº 14.230/21, trouxe a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

Com isso, as dúvidas foram sanadas e há consenso sobre a celebração do acordo na fase pré-processual ou durante a tramitação da ação de improbidade administrativa e, ainda, na fase de cumprimento da sentença sendo corroborado pela legislação processual civil, a qual determina que os métodos de solução consensual de conflitos deverão ser incentivados inclusive no curso da ação judicial (Art. 3º, § 3º, CPC).

Inclusive, há julgados do STJ homologando o acordo de não persecução civil até mesmo na fase recursal, como por exemplo nos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial Nº 102.585, *in verbis*:¹⁰⁰

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ACORDO. NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. ÂMBITO RECURSAL. POSSIBILIDADE.

1. Conforme a jurisprudência da Primeira Turma do STJ, a homologação judicial dos acordos de não persecução cível em sede de ação de improbidade administrativa, previsto na Lei n. 13.964/2019, pode ser levado a efeito na instância recursal.
2. A Lei n. 14.230/2021, que alterou significativamente o regramento da improbidade administrativa, incluiu o art. 17-B à Lei nº 8.429/92, trazendo previsão normativa explícita quanto à possibilidade do acordo em exame até mesmo no momento da execução da sentença.
3. Hipótese em que a empresa, ora embargante, foi condenada pela prática do ato ímprobo previsto no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (consistente na contratação de serviço de coleta de lixo por preço superior ao que seria devido), sendo-lhe imposto o ressarcimento do dano ao erário e a proibição de contratar com o poder público pelo período de 5 (cinco) anos.
4. As partes deliberaram pela celebração de acordo de não persecução cível, com a fixação de multa civil no importe de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), em substituição à condenação de proibição de contratar com o Poder Público, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

⁹⁹ CASTRO, 2020.

¹⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Embargos de Divergências em Recurso Especial nº 102.585/RS**. Requerente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Silva. Requerido: Proactiva Meio Ambiente Brasil LTDA. Relator Min. Gurgel de Faria. Brasília, julgado em 09/03/2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/EAREsp+102.585.pdf> Acesso em: 20 set. 2022.

5. Homologação do acordo. Embargos de divergência prejudicados.
(Acordo em Embargos de Divergência em AREsp nº 102.585/RS, Rel. Ministro:
Gurgel de Faria, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2022, DJe 06/04/2022)

O voto do Ministro Relator, Gurgel de Faria, reconheceu a possibilidade de homologação do acordo de não persecução civil na fase recursal, conforme entendimento prevalecente na Primeira Turma do STJ. O ministro decidiu de acordo com o art. 17-B à Lei nº 8.429/92, o qual trouxe previsão expressa quanto à possibilidade do acordo em exame até mesmo no momento da execução da sentença.

Dessa forma, foi adotado um entendimento mais maleável a respeito do momento de celebração do acordo. Importante mencionar que, apesar de ser possível celebrar o acordo a qualquer tempo, os benefícios para o agente improbo serão corresponderam aos benefícios para o interesse público, ou seja, os acordos celebrados na fase pré-processual costumam ser mais benéficos para o agente infrator do que aqueles celebrados no cumprimento de sentença.

Com isso, apesar dos posicionamentos doutrinários contrários à ausência de limite temporal para celebração do acordo de não persecução civil, as decisões do Superior Tribunal de Justiça evidenciam a possibilidade do ANPC ser celebrado até mesmo na fase recursal. Da mesma forma, o novo art. 17-B, § 4º, da Lei nº 8.429/92 trouxe a regulamentação necessária para o tema, estabelecendo a possibilidade de celebração com ausência de limite temporal, sendo possível a celebração no curso no curso da investigação, no curso da ação de improbidade ou na execução da sentença condenatória.

4.4 REQUISITOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

O acordo de não persecução civil teve sua criação com a entrada em vigor do pacote anticrime. No entanto, a regulamentação com os requisitos para sua celebração só ocorreu com o advento da Lei nº 14.230/21, a qual alterou a Lei de Improbidade trazendo os limites legais para o cumprimento do acordo e para a concessão de benefícios ao agente improbo em fase de investigação ou no curso processual.

Importante mencionar que a Lei nº 13.964/19 (pacote anticrime) além de afastar a vedação a celebração de acordos no âmbito da ação de improbidade, previa também a regulamentação para essa forma de solução consensual. Segundo o art. 17-A, vetado pelo Presidente da República, trazia a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil desde que tivesse ao menos o ressarcimento integral do dano, a reversão à pessoa jurídica lesada das vantagens indevidas obtidas e previa o pagamento de multa de 20% (vinte

por cento) do valor do dano ou da vantagem obtida pelo agente auferida, atendendo a situação econômica do agente.

O veto presidencial, além de suprimir as normas que regulamentavam o instituto consensual, trouxe ofensa à segurança jurídica devido à falta de requisitos mínimos para a celebração do acordo e, com isso, gerando insegurança para as partes. Com isso, ficou a cargo dos órgãos do Ministério Público de cada Estado editar os requisitos com muitas divergências entre si.

Contudo, a Lei nº 14.230/21 foi editada e supriu as lacunas deixadas pelo veto presidencial às normas do pacote anticrime e trouxe dois requisitos irrenunciáveis na celebração do ANPC: o integral ressarcimento do dano (art. 17-B, I, da Lei nº 8.429/92) e a reversão à pessoa jurídica lesada de eventual vantagem indevida obtida, ainda que esta seja oriunda de agentes privados (art. 17-B, II, da Lei nº 8.429/92), ou seja, havendo ato de improbidade que cause dano ao erário ou enriquecimento ilícito, os dois requisitos não podem ser objeto de redução ou extinção na solução consensual.

Além desses requisitos, a celebração do acordo de não persecução civil estará condicionada à oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; à homologação interna pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação no prazo de 60 dias; e à homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

4.4.1 Integral Ressarcimento do Dano

O integral ressarcimento do dano é essencial por restaurar o patrimônio lesado pelo ato improprio e está em consonância com os art. 186 e art. 927 do Código Civil, segundo o qual qualquer um que cause dano a outrem, ficará obrigado a repará-lo. Dessa forma, o ressarcimento só é possível se o ato improprio causar prejuízo ao erário ou ao patrimônio público. Caso contrário, estará configurado o enriquecimento ilícito por parte das entidades referidas no art. 1º da Lei nº 8.429/92, conforme art. 10, § 1º da mesma lei.¹⁰¹

Dessa forma, o integral ressarcimento do dano tem como pressuposto a ocorrência de dano ao patrimônio público. Caso não tenha a ocorrência de dano, essa obrigação não poderá ser imposta como requisito para a celebração do acordo e, segundo o art. 17-B, § 3º, da

¹⁰¹ DI PIETRO, 2020.

Lei nº 8.429/92, deve haver a participação do Tribunal de Contas competente para apurar o valor do dano a ser ressarcido pelo agente improbo no prazo de 90 dias.

Importante salientar a impossibilidade de exclusão ou redução do ressarcimento do dano no acordo de não persecução civil. Esse requisito não poderá ser objeto de transação no acordo devido ao art. 17-B trazer de forma expressa o integral ressarcimento do dano como requisito mínimo para a celebração do acordo.

Nesse sentido, o ressarcimento do dano já estava previsto na Resolução nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com a possibilidade de compromisso de ajustamento de conduta nos casos de improbidade administrativa, entretanto não poderá ter prejuízo para o ressarcimento ao erário.¹⁰²

Também previsto na Orientação nº 10 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, a qual trazia no art. 22 a impossibilidade de redução de valores devidos a título de ressarcimento na celebração do acordo de não persecução civil.¹⁰³ Da mesma forma, o art. 17-A da Lei nº 8.429/92, vetado pelo Presidente da República, não tratava do ressarcimento do dano como dispensáveis na celebração do acordo.¹⁰⁴

Segundo Landolf Andrade, há a necessidade do acordo trazer pelo menos uma das medidas punitivas como consequência do seu caráter punitivo-repressivo. Os legitimados para propor o acordo não podem se contentar apenas com o ressarcimento do dano, pois o mesmo decorre de qualquer ato ilícito que cause dano. Dessa forma, é necessário a fixação de, pelo menos, uma das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 para evitar do acordo ser somente uma mera demanda reparatória e, com isso, desvirtuar o papel da Lei de Improbidade administrativa como instrumento de punição.¹⁰⁵

Essa ideia está relacionada a necessidade da escolha das sanções, que deve considerar a relevância da ação do agente improbo para ter a capacidade de desestimular novas práticas de improbidade. Tem relação com o acordo de não persecução penal,

¹⁰² CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf> Acesso em: 13 set. 2022.

¹⁰³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação nº 10, de 09 de novembro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes a serem avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf> Acesso em: 10 out. 2022.

¹⁰⁴ TRINDADE JUNIOR, 2021.

¹⁰⁵ ANDRADE, 2020.

estabelecido pela lei processual penal, segundo o qual deve ser celebrado com a condicionante de ser necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime.¹⁰⁶

Portanto, o ressarcimento integral do dano é um requisito essencial para a celebração do acordo de não persecução civil nos casos que houver dano ao patrimônio público e não tendo a possibilidade de ser excluído do acordo devido a importância para a tutela da probidade administrativa. Entretanto, há a possibilidade de ser acordado as formas de satisfazer o ressarcimento do dano, conforme art. 18, § 4º, da Lei nº 8.429/92. Nesse caso, poderá ocorrer o parcelamento em até 48 parcelas do débito se o réu demonstrar incapacidade financeira para quitar o débito.

4.4.2 Reversão à Pessoa Jurídica Lesada da Vantagem Indevida Obtida

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a reversão da vantagem obtida indevidamente é prevista no art. 17-B, II, da Lei nº 8.429/1992 e possui também previsão constitucional no art. 5º, XLVI, “b”. Esse requisito só passível de cobrança nas situações que gerarem enriquecimento ilícito, ou seja, busca evitar condutas que gerem acréscimo ilegal de bens ou valores e, segundo o autor, só deve incidir sobre os bens ou valores de origem ilícita e sobre aqueles acrescidos após a ocorrência do ato de improbidade administrativa sob pena de ocorrer confisco sem previsão constitucional.¹⁰⁷

Além disso, a vantagem indevida deve ser revertida à pessoa jurídica lesada. Se há impossibilidade de devolução do bem, a obrigação deve ser convertida em pecúnia.¹⁰⁸ Com isso, caso haja enriquecimento ilícito por parte do agente improbo, deve ter os bens e valores acrescidos revertidos à pessoa jurídica lesada, ainda que esta seja oriunda de agentes privados e esse requisito não pode ser objeto de transação no acordo de não persecução civil, ou seja, a reversão de vantagem indevida não pode ser excluída ou ter seus valores reduzidos.

4.4.3 Aprovação Interna por Órgão do Ministério Público

A Lei nº 14.230/2021 introduziu na lei de improbidade administrativa a necessidade de homologação do acordo de não persecução civil por parte do órgão interno do Ministério Público responsável por apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis.

¹⁰⁶ CASTRO, 2020.

¹⁰⁷ CARVALHO FILHO, 2020.

¹⁰⁸ CARVALHO FILHO, 2020.

Sendo obrigatório caso o acordo seja celebrado durante a fase investigativa, ou seja, antes do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Essa aprovação deve ocorrer no prazo de sessenta dias e segue o entendimento das normas internas do Ministério Público anteriores ao advento das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21. Nesse sentido segue a Orientação nº 10 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal estabelecendo a obrigação de homologação pela câmara dos acordos celebrados na fase extrajudicial.¹⁰⁹ Caso o acordo seja celebrado na fase judicial, as partes submeterão o acordo à homologação pelo juízo competente para processar e julgar a ação de improbidade administrativa, bastando a remessa de cópia do acordo para a “ciência” da referida câmara.¹¹⁰

Da mesma forma, o Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco editou a orientação nº 01/2020 para possibilitar a realização do Acordo de Não Persecução Cível nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa. Na orientação assegura que o acordo celebrado na fase judicial deverá ser submetido à homologação judicial, mas não dispensa a comunicação para o referido órgão para fins de registro.¹¹¹

Portanto, a obrigação de homologação interna do Ministério Público, incluída na lei de improbidade pela Lei nº 14.230/2021, não fere a independência funcional do membro do Ministério público por submeter o acordo celebrado para revisão e controle de órgão superior da própria estrutura do órgão.¹¹²

4.4.4 Homologação Judicial

O último requisito mínimo trazido da lei de improbidade para celebração do acordo de não persecução civil é a homologação judicial, mesmo o acordo ocorrendo antes ou

¹⁰⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação nº 10, de 09 de novembro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes a serem avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf> Acesso em: 10 out. 2022.

¹¹⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação nº 10, de 09 de novembro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes a serem avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf> Acesso em: 10 out. 2022.

¹¹¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resolução nº 01/2020 –CSMP. Regulamenta o §2º do art. 39 da Resolução CSMP nº 003/2019, que dispõe sobre a possibilidade de realizar Acordo de Não Persecução Cível nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa e estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração, nos termos das Leis nº 7.347/1985, 8.429/1992, 12.850/2013 e 13.964/2019, no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/conselho-superior/conselho-instrumentos-juridicos/category/192-resolucoes?download=8482:resolucao-csmp-001-2020-acordo-de-nao-persecucao-civel> Acesso em: 11 out. 2022.

¹¹² TRINDADE JUNIOR, 2021.

depois do ajuizamento da ação de improbidade, conforme o artigo 17-B, § 1º, inciso III, da Lei n.º 8.429/1992. Essa necessidade de homologação na fase extrajudicial não estava prevista nas normas infralegais editadas pelo Ministério Público. Antes da Lei n.º 14.230/2021, a exigência de homologação judicial só era necessária quando o acordo fosse celebrado na fase investigativa.¹¹³

Cabe destacar que a lei de improbidade não traz os critérios a serem observados pelo Poder Judiciário na homologação do acordo de não persecução civil, apesar do requisito em questão trazer segurança jurídica e promover eficácia para os acordos celebrados por motivo da competência do órgão judiciário para aplicar as sanções e, conseqüentemente, homologar acordos substitutivos. Então, é necessário entender os limites do controle judicial no momento de homologação dos referidos acordos.

Há posicionamento contrário a possibilidade do juiz intervir na celebração do acordo ou substituir os termos do acordo. O papel do juiz deve se concentrar simplesmente na verificação do devido processo legal, com exame das normas legais e dos requisitos jurídicos pertinentes ao acordo de não persecução civil.¹¹⁴

Já para outra parte da doutrina, a função do juiz na homologação do acordo não será apenas para confirmar ou não o acordo com base em requisitos formais. O juiz deverá analisar o acordo com exame de mérito das cláusulas e decidir se procede com a homologação, homologa parcialmente ou recomenda alterações para serem sanadas pelas partes, caso o juiz considere as condições como inadequadas ou desproporcionais.¹¹⁵ Dessa forma, a exigência da homologação pelo magistrado permitirá um controle dos seus termos, garantindo a resolução efetiva da controvérsia e da tutela dos direitos transindividuais.¹¹⁶

Independente do posicionamento da doutrina, com o advento da Lei n.º 14.230/21, é imprescindível o controle judicial, por meio da homologação, para a celebração do ANPC no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. Isto é, seja ele realizado pelo Ministério Público ou pessoa jurídica interessada, como seja ele realizado antes ou após a propositura da ação civil pública.

Nesse sentido está o art. 56 da Orientação n.º 10 do MPF:

¹¹³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação n.º 10, de 09 de novembro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes a serem avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf> Acesso em: 10 out. 2022.

¹¹⁴ CASTRO, 2020.

¹¹⁵ ANDRADE, 2020.

¹¹⁶ SOUZA, Flávia, B. L. C.; FREITAS, Sérgio H. Z. F. Os Acordos nas Ações de Improbidade Administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**. 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/6406/pdf> Acesso em: 19 set. 2022.

Art. 56. Na hipótese de o Juízo recusar homologação ao acordo, devolvendo-o às partes para as adequações necessárias, em atenção à independência funcional do Membro do MPF que o celebrou fica-lhe assegurado avaliar as justificativas da não homologação judicial e tomar as providências adequadas ao caso concreto, promovendo a rediscussão do Acordo ou insurgindo-se contra a decisão, impugnando-a pelos meios cabíveis, de forma isolada ou conjunta com o celebrante.

Portanto, é interesse salientar a possibilidade de interferência do juiz com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição. Diante disso, o juiz tem a possibilidade de homologar ou não o acordo, desde que faça de forma justificada, conforme art. 489, § 1º, do CPC. E, verificando irregularidades ou vícios sanáveis pelos acordantes, o magistrado pode remeter o acordo às partes para sanar os vícios antes de homologar.¹¹⁷

4.5 SANÇÕES PASSÍVEIS DE TRANSAÇÃO

As sanções previstas na LIA são: (i) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, (II) perda da função pública, (III) suspensão dos direitos políticos, (IV) pagamento de multa civil e (V) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

As penas de suspensão dos direitos políticos ocorrem, após o trânsito em julgado, nos casos de enriquecimento ilícito ou dano ao erário e pode ser de até 14 anos ou até 12 anos, respectivamente. Já a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pode ter o prazo de até 14 anos (enriquecimento ilícito), 12 anos (dano ao erário) ou 4 anos (atos que atentam contra os princípios da Administração Pública) a depender do enquadramento da conduta do agente improbo.

Dessa forma, é necessário analisar as sanções a serem propostas no acordo, sendo proporcionais à gravidade do ato praticado. Com isso, a celebração do acordo deve, conforme art. 17-B, § 2º da LIA, considerar a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.

¹¹⁷ TRINDADE JUNIOR, 2021.

Nesse sentido, deve haver uma dosimetria das sanções que serão previstas no acordo, ou seja, de acordo com Sandro Dezan (2010, p. 453, apud BARBOSA, 2011, p. 29), a dosimetria tem por finalidade graduar a intensidade das sanções que serão previstas em decorrência da prática do ato ilícito com base em parâmetros disciplinados pela norma legal. Sendo assim, há como objetivo a individualização das sanções para satisfazer a coerção e a correção estatal.¹¹⁸

Com isso, ao propor as sanções decorrentes do fato ilícito, os legitimados devem basear a celebração do acordo com base nos princípios da publicidade, motivação dos atos administrativos e controle devem justificar as escolhas abstratamente previstas, segundo o grau de afetação do bem jurídico e o desvalor da ação proibida.¹¹⁹

Nesse sentido, deve haver proporcionalidade na escolha das sanções e eficácia entre o fato improprio e as sanções previstas no acordo, pois a celebração do acordo com as sanções celebradas deve ser apta a produzir os efeitos de prevenção de novas condutas atentatórias a moralidade administrativa. Dessa forma, segundo Renato de Lima Castro, deve sobrevir o juízo de valor sobre o fato ilícito, composto do desvalor sobre a ação e sobre o resultado. A medida do desvalor atribuído a ação e ao resultado deverá nortear as sanções a serem propostas no acordo de não persecução civil.¹²⁰

Conforme o LIA, para a celebração do acordo de não persecução civil deve haver, no mínimo, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados, isto é, não há dúvidas a respeito da obrigatoriedade desses requisitos ao celebrar o acordo. Nesse sentido, os membros do Ministério Público são orientados a não celebrar acordos com benefícios que reduzam os valores referentes ao ressarcimento de danos materiais causados ao Erário, nem afastar o perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração.¹²¹

Portanto, não há outra obrigatoriedade na LIA sobre as sanções que podem ser pactuadas. Com isso, coube aos órgãos do parquet regulamentar a atuação dos seus membros e, na esfera federal, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Combate à Corrupção editou a Orientação nº 10 e trouxe as penas passíveis de serem isentas ou reduzidas. Em matéria de

¹¹⁸ BARBOSA, Laís A. D. **A Penalidade de Demissão e o Parecer nº CQ – 183 da Advocacia-Geral da União**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Brasília, p. 53, 2011.

¹¹⁹ CASTRO, 2020.

¹²⁰ CASTRO, 2020.

¹²¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação nº 10, de 09 de novembro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes a serem avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf> Acesso em: 10 out. 2022.

improbidade administrativa, as penas previstas na Lei nº 8.429/92 que podem ser objetos de acordo são: (I) perda da função pública; (II) suspensão dos direitos políticos; (III) multa; (IV) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Entretanto, há entendimentos contrários a pactuação das penas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos. Nesse sentido, segue o art. 3º da Resolução nº 01/2017 do Conselho Superior do Ministério Público do Paraná, o qual não trouxe permissão expressa para seus membros a possibilidade de inserir no acordo as penalidades de perda da função pública e a suspensão dos direitos ao celebrar o termo de ajustamento de conduta em ação de improbidade administrativa.¹²²

Da mesma forma, o MPCE alegou que não podem constar como condições do termo de ajustamento de conduta, ou acordo de não persecução cível em improbidade administrativa, a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos. Isso decorre da própria inteligência da Lei de Improbidade Administrativa que exige, para a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, o trânsito em julgado de uma sentença condenatória.¹²³

Apesar de normas infralegais isoladas do parquet corroborando com essa posição, o entendimento prevalecente na doutrina e na jurisprudência é a possibilidade de ser pactuada as penas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos. Sobre o tema, Rodrigo de Mudrovitsch e Guilherme Pupe citando Cândido Rangel Dinamarco:¹²⁴

A homologação dos atos dispositivos das partes é um invólucro, ou continente, cujo conteúdo substancial é representado pelo negócio jurídico realizado por elas. Ao

¹²² CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Resolução nº01/2017. Estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração de composição, nas modalidades compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: https://mppr.mp.br/arquivos/File/Restaurativo/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf Acesso em: 26 set. 2022.

¹²³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. Nota Técnica nº 01/2020. Orientação técnica sobre aplicabilidade de Acordos de Não-Persecução Cível em procedimentos extrajudiciais e processos judiciais conforme a Lei nº 13.964/2019, suas formalidades, os cuidados especiais à luz do interesse público e das garantias constitucionais. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civil.pdf Acesso em: 24 set. 2022.

¹²⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. V. III. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 272 apud MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. Leniência leonina, (in)disponibilidade e eficácia vertical-horizontal dos direitos. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leoninaindisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais>. Acesso em: 11 out. 2022.

homologar um ato autocompositivo celebrado entre as partes, o juiz (...) limita-se a envolver o ato nas formas de uma sentença, sendo-lhe absolutamente vedada qualquer verificação da conveniência dos negócios celebrados e muito menos avaliar as oportunidades de vitória porventura desperdiçadas por uma das partes ao negociar.

Esse foi o entendimento da 1ª Vara Cível da Comarca de Tocantinópolis/TO no Processo n. 0003290-26.2020.8.27.2740. O acordo de não persecução civil foi homologado com as penas de (i) obrigação de abstenção de condutas semelhantes à praticada; (ii) exoneração dos cargos de Secretário Municipal e de Gestor do Fundo de Saúde; (iii) obrigação de não assumir qualquer cargo comissionado ou função de confiança no território brasileiro até o final de 2020; (iv) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos; e (v) anuência para divulgação do referido acordo como forma de reparação do dano moral coletivo.¹²⁵

4.6 PRESCRIÇÃO

A ação de improbidade administrativa para aplicar sanções prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23, caput, Lei nº 8.429/92) e interrompe-se o prazo com a instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apurar as infrações pelo prazo de 180 dias corridos. Entretanto, a realização do acordo de não persecução civil pode levar tempo e ser impedida a sua celebração em consequência do encerramento do prazo prescricional.

Há previsão de interrupção do prazo prescricional na Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/13, segundo o art. 16, § 9º “A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei.” Da mesma forma não ocorre em relação a celebração do acordo de não persecução cível, onde não há previsão na lei de improbidade sobre a interrupção do prazo prescricional.

A Nota Técnica nº 02/2020 -PGJ- CAOPP do MPSP, orienta os membros quanto ao risco de prescrição nos casos de celebração do ANPC estabelecer, antes do ajuizamento da ação civil pública, colaboração do agente improbo. Devendo o membro do MP fixar prazo

¹²⁵ MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Leniência leonina, (in)disponibilidade e eficácia vertical-horizontal de direitos. **Revista Consultor Jurídico**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leonina-indisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais> Acesso em: 16 out. 2022.

para o cumprimento das obrigações sob pena de rescisão do acordo e atentar-se para o prazo não se encerrar antes do cumprimento das sanções não patrimoniais, para o agente identificar os demais envolvidos e a localização de bens e valores e produção de outras provas.¹²⁶

No mesmo sentido segue a Resolução nº 19/2018 do CPJ do Ministério Público da Paraíba. Segundo o art. 3º da Resolução, a celebração do compromisso de ajustamento de conduta deverá observar obrigatoriamente o estabelecimento de prazo razoável para o cumprimento do quanto avençado, observando-se a necessidade de afastamento do risco da ocorrência da prescrição.¹²⁷

A nota técnica nº 01/2020 do CAODPP do MPCE dispõe que:

A previsão de uma cláusula no Acordo de Não Persecução Cível deve atentar para o prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, podendo socorrer-se de causas interruptivas da prescrição previstas no Código Civil, o que se consagra na jurisprudência, tendo-se em vista a lacuna existente em relação ao acordo de não persecução cível da previsão da suspensão da prescrição, diversamente do que ocorre em relação ao acordo de não persecução penal que estabelece uma causa impeditiva da prescrição durante o cumprimento do acordo.

Como previsto, os membros do MPCE são orientados a utilizar mecanismos legais de interrupção da prescrição, como, por exemplo, o protesto (art. 202, II, do CC). Nesse caso, deve haver expressamente no acordo a vontade das partes de que o título seja levado a protesto como instrumento de renovação prescricional.

Outro exemplo é a confissão, a qual possui a condição para interromper o prazo prescricional. Ou seja, caso o agente improbo assuma a responsabilidade pelo ato ilícito, a prescrição será interrompida e uma nova contagem será iniciada (art. 202, VI e parágrafo único). Outra possibilidade é nos acordos em que o pagamento das sanções patrimoniais (reparação do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio) e pecuniárias

¹²⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota técnica nº 02/2020-PGJ/CAOPP. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020-CPJ. Disponível em: https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632 Acesso em: 17 set. 2022.

¹²⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. Resolução CPJ nº 019/2018. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado da Paraíba, parâmetros procedimentais a serem observados para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei nº 12.846, de 01.08.2013. Disponível em: <https://ged-api.mppb.mp.br/public/arquivos/2000603/file?content=inline> Acesso em: 16 set. 2022.

(multa civil) for parcelado, não correrá o prazo prescricional enquanto não vencido o prazo, nos termos do artigo 199, II, do CC.¹²⁸

A Resolução nº 080/2020-CSMP do MPMT, corroborando com esse entendimento, previu no art. 3º, § 1º, IX, a possibilidade no Ministério Público celebrar o ANPC, desde cumulados com outros requisitos seja estabelecido prazo razoável para o cumprimento do acordo, observada a necessidade de afastamento do risco da ocorrência da prescrição, inclusive mediante o ajuizamento de protesto judicial específico para esse fim.¹²⁹

Dessa forma, diante da ausência de norma específica tratando sobre prescrição nos casos de celebração do acordo de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa, o Ministério Público Federal e os Estaduais têm elaborado normais para orientar seus membros a utilizar mecanismos legais para esse fim. Com isso, busca-se evitar o efeito prescricional e dá tempo para o acordo ser cumprido em sua totalidade pelas partes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na ocasião que se iniciou o trabalho de pesquisa, o ordenamento jurídico brasileiro havia introduzido um novo instituto para resolução consensual de conflitos no âmbito das ações de improbidade administrativa: o acordo de não persecução civil. O referido acordo, apesar de ter sido introduzido pela Lei nº 13.964/19, teve os dispositivos que o regulamentavam vetados pelo Presidente da República e a regulamentação do ANPC surgiu apenas com o advento da Lei nº 14.230/21. Com isso, surgiu a necessidade de aprofundamento do estudo sobre o novo instituto para garantir mais segurança jurídica para os celebrantes no momento de celebração.

A pretensão inicial foi analisar as modificações introduzidas na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) em relação ao Acordo de Não Persecução Civil decorrentes de atos de improbidade administrativa e entender como o ANPC teria sua

¹²⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota técnica nº 02/2020-PGJ/CAOPP. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020-CPJ. Disponível em: https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632 Acesso em: 17 set. 2022.

¹²⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Resolução nº 080/2020-CSMP, de 09 de novembro de 2020. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, os parâmetros procedimentais mínimos a serem observados para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa definidos na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública definidos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/conteudo/550/93525/resolucao-n-0802020-csmp>. Acesso em: 14 set. 2022.

aplicação com base nas alterações previstas na Lei nº 14.230/21. Diante disso, iniciou-se com a compreensão do consensualismo e como ocorreu a transição gradual da Administração Pública baseada nos princípios da unilateralidade e da imperatividade para a uma abertura cada vez maior para métodos consensuais com base na participação da sociedade nas ações da Administração Pública, dando enfoque especial ao Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988 e a instauração do Estado Democrático de Direito.

Com isso, houve a superação de entendimentos voltados para impedir a celebração de acordos no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa com base no princípio da indisponibilidade do interesse público. O princípio em questão era utilizado como obstáculo para a prática consensual, mas esse entendimento está perdendo força devido a crescente inserção de métodos consensuais nas legislações editadas na atualidade e, cada vez mais, a prática consensual está se consolidando no direito brasileiro.

Como exemplo, houve o acréscimo de um permissivo genérico com a inserção do art. 26 na LINDB pela Lei nº 13.655/18 autorizando a Administração Pública a celebrar acordos para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. No mesmo sentido está o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), disciplinado pela Lei nº 7.347/85; Termos de Compromisso de Cessação (TCC), disciplinado pela Lei nº 12.529/11; Termo de Compromisso da CVM, exposto na Lei nº 12.846/13 e o Acordo de Leniência, disciplinado na Lei nº 12.529/11. Sendo assim, os institutos explicitados na pesquisa evidenciam a tendência da consensualidade no âmbito do direito brasileiro e o reforço do microssistema de combate a corrupção.

Da mesma forma foi trazido um estudo detalhado sobre as normas infralegais editadas pelos órgãos do Ministério Público. As normas em questão foram editadas antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/21 e, com isso, se mostrou necessário analisar a compatibilidade das referidas normas com a regulamentação legal do ANPC presente na Lei de Improbidade Administrativa. Diante disso, ficou evidenciado a competência do Ministério Público, como Ente legitimado para celebrar o acordo, para editar normas para orientar seus membros na celebração do ANPC. Entretanto, as normas não devem criar obrigações que não estejam previstas em lei, como no caso da exigência de confissão presente em algumas normas infralegais, mas sem previsão da Lei de Improbidade Administrativa.

No terceiro capítulo do presente trabalho, foram discutidas as alterações relativas à ação de improbidade administrativa em si, com ênfase na conceituação, na natureza jurídica de ação civil pública e no tocante aos legitimados para propor a ação. O tema legitimidade é controverso devido à nova legislação trazer a exclusividade ao Ministério Público com

legitimidade ativa. Contudo, a norma foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade no STF nas ADI 7042 e ADI 7043 e foi considerada inconstitucional e a pessoa jurídica interessada voltou a ter legitimidade ativa para propor a ação e, conseqüentemente, para celebrar o ANPC, pois os legitimados para celebrar o ANPC são os mesmos para propor a ação de improbidade administrativa.

No quarto e último capítulo, foi contemplado o objetivo específico e estabelecido os parâmetros legais para a celebração do acordo de não persecução civil. Apesar de pouco material teórico sobre o tema devido ao pouco tempo de surgimento do ANPC na Lei de Improbidade, o instituto foi explicitado com base em artigos e teses de mestrados para estabelecer um referencial teórico sobre a aplicabilidade do ANPC. Com isso, foi evidenciado a conceituação e sua natureza jurídica de negócio jurídico bilateral, e foi apresentado temas como legitimidade, momentos para celebração do acordo, requisitos, sanções passíveis de transação, homologação judicial e prescrição. Os temas explicitados trouxeram clareza para a aplicação do ANPC no âmbito das ações de improbidade administrativa e para buscar a tutela do patrimônio e do interesse público de forma mais célere e eficiente.

Não obstante ainda haver pontos discutíveis a respeito da regulamentação do ANPC trazida pela Lei nº 14.230/21, é fato que a nova legislação trouxe parâmetros importantes para a celebração do acordo e apresentou respostas para diversas dúvidas na aplicação do novo acordo consensual. Diante disso, os pressupostos legais são suficientes para disciplinar a prática consensual nos atos disciplinados pela Lei de Improbidade Administrativa e as normas infralegais do Ministério Público são aptas a orientar os membros na celebração do acordo, desde que não atente contra as normas legais aplicáveis ao acordo.

Sendo assim, o presente trabalho se mostra apto a oferecer suporte teórico para a compreensão e aplicação do Acordo de Não Persecução Civil nas ações civis que envolvam atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92 com alterações da Lei nº 14.230/21. Por ser um tema recente, há a necessidade de ampliar os estudos sobre a consensualidade e, conseqüentemente, sobre o ANPC devido a importância da prática consensual para a satisfação do interesse público de forma célere e eficiente e atribuir sanções aos agentes causadores de atos ímprobos.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Landolfo. Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões. **Genjurídico**. 2020. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-civil/#_edn1 Acesso em: 15 set. 2022.
- BARBOSA, Laís A. D. **A Penalidade de Demissão e o Parecer nº CQ – 183 da Advocacia-Geral da União**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Brasília, p. 53, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista De Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240, 1–42. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Acesso em: 10 out. 2022.
- BERTONCINI, Mateus. Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa?. **Sequência (Florianópolis)**. Florianópolis, n. 79, p. 63-88, ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n79p63>. Acesso em: 08 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 04 de set. 1942. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm> Acesso em: 19 set. 2022.
- BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm> Acesso em: 10 set. 2022.
- BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm> Acesso em: 10 set. 2022.
- BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm> Acesso em: 10 set. 2022.
- BRASIL. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm> Acesso em: 10 set. 2022.
- BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da**

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr 2018. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm> Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019. Veta parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/18 na Câmara dos Deputados). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm#:~:text=%E2%80%9CA%20propositura%20legislativa%2C%20ao%20determinar,jur%C3%ADdica%20que%20assegura%20a%20sua Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Embargos de Divergências em Recurso Especial nº 102.585/RS.** Requerente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Silva. Requerido: Proactiva Meio Ambiente Brasil LTDA. Relator Min. Gurgel de Faria. Brasília, julgado em 09/03/2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/EAREsp+102.585..pdf> Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1.352.035/RS.** Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Michele Pires Xavier. Relator Min. Herman Benjamin. Brasília, julgado em 18/08/2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/864055943/inteiro-teor-864055956> Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1.409.940/SP.** Recorrente: Ambitec LTDA e Outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Min. OG Fernandes. Brasília, acórdão em 04/07/2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/864968869/inteiro-teor-864969002> Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 234.388/SP.** Recorrente: Adilson Sturaro. Recorrido: Eli Borella Mariano e outro. Relator Min. João Otávio de Noronha. Brasília, acórdão em 07/06/2005. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/RevSTJ/article/download/8172/8287> Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 786.328/RS.** Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Tupi Silveira. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, julgado em 18/10/2007, DJ 08/11/2007, p. 168. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/8916/inteiro-teor-100018254> Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1356260/SC.** Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Ipumirim. Relator Min. Humberto Martins. Brasília, Acórdão em 07/02/2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/23053534/inteiro-teor-23053535> Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7043**. Recorrente: Associação Nacional dos advogados Públicos Federais – ANAFE. Relator Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Acórdão em 07/02/2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955> Acesso em: 17 set. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, Renato de Lima. Acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 77, p. 209-235, jul./set. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em: 29/09/2022.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Governo, 2022. Relatório de Atividade Sancionadora: Em 2021, CVM analisou propostas de Termo de Compromisso relacionadas a mais de 100 processos. Disponível em: < <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/em-2021-cvm-analisou-propostas-de-termo-de-compromisso-relacionadas-a-mais-de-100-processos> >. Acesso em: 12 set. 2022.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Guia: Termo de Compromisso de Cessação para casos de cartel**. Brasília, maio/2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-tcc-atualizado-11-09-17.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Resolução nº 01/2017. Estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração de composição, nas modalidades compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: Acesso em: https://mppr.mp.br/arquivos/File/Restaurativo/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf 26 set. 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Quem tem medo da responsabilização subjetiva? As teorias da conduta e da imputação, para um direito administrativo sancionador constitucionalizado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.689-709, 202. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/7346/pdf> Acesso em: 06 nov. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. V. III. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 272 apud MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA,

Guilherme Pupe. Leniência leonina, (in)disponibilidade e eficácia vertical-horizontal dos direitos. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leonina-indisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais>. Acesso em: 11 out. 2022.

FARIA, Roberto Gil Leal. Por que são efetivados poucos acordos nos juizados especiais federais?. **Revista da SJRJ**. Rio de Janeiro, nº 24 – Juizados Especiais, 93-130. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/54-184-1-pb.pdf>. Acesso em: 19 set. 2022.

FEDERAL, Conselho da Justiça. Enunciado nº 60. I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/928>. Acesso em: 13/09/2022.

FERREIRA, Maria de Lourdes. Aspectos Jurídicos do Acordo de Não Persecução Cível à Luz da Doutrina, Jurisprudência e da Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. **Âmbito Jurídico**. 2022. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/aspectos-juridicos-do-acordo-de-nao-persecucao-civel-a-luz-da-doutrina-jurisprudencia-e-da-resolucao-179-2017-do-conselho-nacional-do-ministerio-publico/>Acesso em: 01 ago. 2022.

FROTA, Hidemberg Alves. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado no Direito Positivo Comparado: expressão do interesse geral da sociedade e da soberania popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 239: 45-65. jan./mar. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44043> Acesso em: 08 nov. 2022.

GARCIA, Emerson. As Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e o Seu Necessário Balizamento. **Revista Eletrônica do CEAF**. Porto Alegre - RS. Ministério Público do Estado do RS. Vol. 1, n. 1, out. 2011/jan. 2012. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art2.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araújo. Aspectos Gerais e Controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, e261011192268, 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2346109/Luiz+Manoel+e+Diogo+de+Araujo.pdf> Acesso em: 14 ago. 2022.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636> Acesso em 02/11/2022.

GUERRA, S., PALMA, J. B. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 135–169, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>. Acesso em: 24 ago. 2022.

GUARDIA, G. E. R. S. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade de São Paulo, 109, 773-793. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256> Acesso em: 08 nov. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 28.^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. Resolução CPJ nº 019/2018. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado da Paraíba, parâmetros procedimentais a serem observados para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei nº 12.846, de 01.08.2013. Disponível em: <https://ged-api.mppb.mp.br/public/arquivos/2000603/file?content=inline> Acesso em: 16 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Resolução nº 080/2020-CSMP, de 09 de novembro de 2020. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, os parâmetros procedimentais mínimos a serem observados para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa definidos na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública definidos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/conteudo/550/93525/resolucao-n-0802020-csmp>. Acesso em: 14 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota técnica nº 02/2020-PGJ/CAOPP. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020-CPJ. Disponível em: https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632 Acesso em: 17 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resolução nº 01/2020 –CSMP. Regulamenta o §2º do art. 39 da Resolução CSMP nº 003/2019, que dispõe sobre a possibilidade de realizar Acordo de Não Persecução Cível nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa e estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração, nos termos das Leis nº 7.347/1985, 8.429/1992, 12.850/2013 e 13.964/2019, no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/conselho-superior/conselho-instrumentos-juridicos/category/192-resolucoes?download=8482:resolucao-csmp-001-2020-acordo-de-nao-persecucao-civel> Acesso em: 11 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. Nota Técnica nº 01/2020. Orientação técnica sobre aplicabilidade de Acordos de Não-Persecução Cível em procedimentos extrajudiciais e processos judiciais conforme a Lei nº 13.964/2019, suas formalidades, os cuidados especiais à luz do interesse público e das garantias constitucionais. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf Acesso em: 24 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação n° 10, de 09 de novembro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes a serem avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa. Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf>

Acesso em: 10 out. 2022.

MOURÃO, Maximiliano dos Reis; MATTARAIA, Fabiana de P. L. I.; SILVEIRA, Sebastião S. da. A Aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Cível em Matéria de Improbidade Administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 9, n. 1, p. 320-336, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/issue/view/82> Acesso em: 29 set. 2022.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Leniência leonina, (in)disponibilidade e eficácia vertical-horizontal de direitos. **Revista Consultor Jurídico**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leonina-indisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais> Acesso em: 16 out. 2022.

NEUBAUER, Henrique Santos Magalhães. A lacuna legislativa e a (im)possibilidade do acordo de não persecução civil. **Revista Consultor Jurídico**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-15/neubauer-impossibilidade-acordo-nao-persecucao-civil> Acesso em: 14 set. 2022.

NETO, Diogo de F. M. Novos Institutos Consensuais Da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 231: 129-156, jan./mar. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 15 ago. 2022.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Contrapesos de uma Administração Pública Consensual: legalidade versus eficiência. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 49-77, mai./jun. 2017. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/ArtigosPRO/Marcilio/Artigo4.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

NOGUEIRA, P. H. P. A Cláusula Geral do Acordo de Procedimento no Projeto do Novo CPC (PL 8.046/2010). In: KOEHLER, Frederico. **Novas Tendências do Processo Civil**: estudos sobre o projeto do novo. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2013. Vol. 1, 14-24.

OSÓRIO, Fábio Medina. Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial. **Migalhas**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civil-previsto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial> Acesso em: 19 set. 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação Administrativa Consensual**: Estudo dos Acordos Substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010.

QUINT, Gustavo R. S. **A Lógica do Consenso na Administração Pública e o Artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**: alcance, limites e possibilidades. 2019. (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2019.

- SÁ, Acácia Regina Soares de. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-25/acacia-sa-acordo-nao-persecucao-civil> Acesso em: 10 out. 2022.
- SAIKALI, Lucas Bonnoni; CABRAL, Flávio Garcia. O TAC como instrumento de consensualidade na improbidade administrativa. **Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica**. Avaré, v. 2, n. 1, p. 27-52, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://ojs.eduvaleavare.com.br/index.php/rbpj/article/view/14/22>. Acesso em: 4 set. 2022.
- SALGADO FILHO, Nilo Spinola; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Improbidade Administrativa e Transação. **Livrozilla**. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/1450033/improbidade-administrativa-e-transa%C3%A7%C3%A3o-nilo-spinola-salga%E2%80%A6> Acesso em: 13 set. 2022.
- SARTI, Amir José; SARTI, Lia; SIMON, Cauê. Natureza Jurídica da Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**. Porto Alegre-RS, n. 8, p. 156-173, 2013. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/download/8/57/> Acesso em: 12 set. 2022.
- SILVA, Flávio M. V. Do Conflito ao Consenso: reflexões sobre a mediação envolvendo a Administração Pública. **Revista da Advocacia Pública Federal**. Brasília, v. 5. 104-118, 2021. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/139>. Acesso em: 29 ago. 2022.
- SOUZA, Flávia, B. L. C.; FREITAS, Sérgio H. Z. F. Os Acordos nas Ações de Improbidade Administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**. 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/6406/pdf> Acesso em: 19 set. 2022.
- TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral**. 13.^a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- WELLISCH, Julya Soltto Mayor; SANTOS, Alexandre Pinheiro. O Termo de Compromisso no Âmbito do Mercado de Valores Mobiliários. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. Rio de Janeiro, nº 4, p. 99/113. Disponível em: <https://www.bsmsupervisao.com.br/assets/file/publicacoes-e-eventos/JulyaWellichAlexandrePinheiro-TCnomercadodevaloresmobiliarios.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.