

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Thaís de Avila Rates

**Acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa: uma análise  
a partir do paradigma da consensualidade administrativa**

Florianópolis

2021

Thaís de Avila Rates

**Acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa: uma análise**  
a partir do paradigma da consensualidade administrativa

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito submetido ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharela em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Rates, Thais de Avila

Acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa : uma análise a partir do paradigma da consensualidade administrativa / Thais de Avila Rates ; orientador, José Sérgio da Silva Cristóvam, 2021.  
100 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Consensualidade administrativa. 3. Improbidade administrativa. 4. Acordo de não persecução cível. I. Cristóvam, José Sérgio da Silva. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Thaís de Avila Rates

**Acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa: uma análise  
a partir do paradigma da consensualidade administrativa**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 13 de setembro de 2021.

---

Prof. Luiz Henrique Cademartori, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.  
Orientador

---

Elisa Berton Eidt, Ma.  
Avaliadora

---

José Carlos Loitey Bergamini, Me.  
Avaliador

---

Felipe Roeder da Silva  
Avaliador

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa: uma análise a partir do paradigma da consensualidade administrativa**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Thaís de Avila Rates, defendido em 13/09/2021 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 13 de setembro de 2021.



Documento assinado digitalmente  
Jose Sergio da Silva Cristovam  
Data: 14/09/2021 20:02:50-0300  
CPF: 926.524.840-87  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

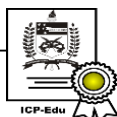
**José Sérgio da Silva Cristóvam**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente  
Elisa Berton Eidt  
Data: 14/09/2021 21:15:31-0300  
CPF: 035.583.669-64  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Elisa Berton Eidt**  
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente  
Jose Carlos Loitey Bergamini  
Data: 14/09/2021 19:46:33-0300  
CPF: 006.847.559-47  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Membro de Banca**



Documento assinado digitalmente  
Felipe Roeder da Silva  
Data: 15/09/2021 09:48:38-0300  
CPF: 074.136.129-92  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Felipe Roeder da Silva**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): Thaís de Avila Rates

RG: 5.550.011

CPF: 056.012.349-30

Matrícula: 16206393

Título do TCC: O acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa: uma análise a partir do paradigma da consensualidade administrativa

Orientador(a): Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, Thaís de Avila Rates, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 13 de setembro de 2021.



Documento assinado digitalmente

Thais de Avila Rates

Data: 13/09/2021 20:00:59-0300

CPF: 056.012.349-30

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Thaís de Avila Rates**

Aos meus pais Jacira e Alexandre.

## AGRADECIMENTOS

A produção deste trabalho foi certamente um dos maiores desafios enfrentados no curso de graduação. Por essa razão, não poderia deixar de prestar meus agradecimentos a todos àqueles que, de algum modo, fizeram parte deste processo.

Primeiramente, agradeço à minha mãe Jacira, meu maior exemplo de mulher e meu porto seguro, e ao meu pai Alexandre, exemplo de honestidade e sabedoria, por todos os ensinamentos, suporte e estímulo dados ao longo da vida.

À minha avó Iracema, que apesar de já não estar mais entre nós, me acompanhou em grande parte desta trajetória acadêmica, sempre me incentivando nos estudos.

À minha irmã Amanda, fonte de intensa admiração, por ser a melhor irmã que alguém poderia ter. Obrigada por ser minha companheira de vida e por todo o amor e cuidados despendidos nos nossos anos de convivência.

Aos meus irmãos Theodoro e Vicente, presentes que a vida me proporcionou, por me permitirem vivenciar novamente o amor fraternal, dessa vez como irmã mais velha.

À minha amiga Maria Cecília que, desde os tempos de escola, tornou-se uma das pessoas mais imprescindíveis em minha vida. Sou extremamente grata pela nossa amizade que, mesmo em meio aos rumos tão diferentes que nossas vidas estão tomando, permanece sendo cultivada e tornando-se mais forte a cada dia.

Aos meus queridos amigos e amigas da graduação, que tornaram essa fase da minha vida tão especial, agradeço por todo o carinho, apoio e conhecimento trocados ao longo destes últimos cinco anos, em especial, aos meus companheiros de turma Allan, Ana Luisa, Eduarda, Isabela e Vitória, amizades que pretendo levar para a vida.

À Universidade Federal de Santa Catarina, particularmente ao corpo docente e técnico do Centro de Ciências Jurídicas, que me permitiram ampliar meus conhecimentos e meus horizontes.

Ao Gabinete do Exmo. Desembargador Saul Steil, local em que realizei meu primeiro estágio e em que adquiri uma série de ensinamentos da prática jurídica, e ao Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e toda a sua equipe, em especial, aos Promotores de Justiça Dr. Fabrício Pinto Weiblen e Dra. Lara Peplau, pelo acolhimento e paciência, em meu segundo estágio realizado na graduação, e por me instruírem em uma seara do Direito ainda desconhecida.



Por fim, ao meu professor e orientador Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam agradeço por todos os ensinamentos compartilhados, por me incentivar a sempre aprofundar os meus estudos e por aceitar a tarefa de me auxiliar, com toda a dedicação e suporte necessários, na elaboração deste trabalho.

## RESUMO

A inserção de métodos consensuais de resolução de conflitos no ordenamento tem impactado diversas searas do Direito Administrativo. Nesse contexto, a introdução da possibilidade de celebração do chamado acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa, nada obstante tenha aparentemente solucionado as divergências acerca da utilização de instrumentos de autocomposição quando comprovado o cometimento de atos ímprobos, suscitou novo debate no meio jurídico, em razão, sobretudo, da regulamentação ao instrumento, que foi integralmente vetada pelo Presidente da República. Assim, surge a necessidade de averiguar se a ausência de parâmetros procedimentais e materiais mínimos previstos em lei poderiam ser um entrave à celebração dos referidos acordos. Para isso, sob a ótica do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento de pesquisa monográfico, utilizando a técnica de pesquisa bibliográfica, busca-se no presente trabalho demonstrar que o impacto do paradigma da consensualidade na atividade administrativa acabou fomentando uma série de alterações legislativas e doutrinárias que propiciaram que o acordo de não persecução cível fosse inserido no ordenamento jurídico brasileiro com subsídios suficientes para ser aplicado em matéria de improbidade administrativa, ainda que desprovido de regulamentação legal. A partir da análise proposta pelo presente estudo, foi possível identificar a existência de padrões mínimos apontados pela doutrina e jurisprudência pátrias suficientes a permitirem que o acordo de não persecução cível seja amplamente utilizado na busca pela preservação do interesse público em contexto envolvendo a prática de atos ímprobos.

**Palavras-chave:** consensualidade administrativa; improbidade administrativa; acordo de não persecução cível.

## ABSTRACT

The insertion of consensual methods of conflict resolution in the legal system has impacted several areas of Administrative Law. In this context, the introduction in the Brazilian legal system of the so-called non-civil prosecution agreement in matters of administrative misconduct, despite apparently having resolved the differences regarding the use of self-composition in situations involving the practice of administrative improbity acts, raised a new debate in the legal field due, especially, to the presidential veto applied in the law which regulated the quoted instrument. Therefore, there is a need to investigate whether the absence of minimum procedural and material parameters provided by law could be an obstacle to the execution of the so-called non-civil prosecution agreement. In this way, from the perspective of the deductive approach method and the monographic research procedure method, using the bibliographic research technique, this research seeks to demonstrate that the impact of the consensuality paradigm in the administrative activity ended up fostering changes in the laws and in the specialists' opinions which allowed that the non-civil prosecution agreement was inserted in the Brazilian legal system already with sufficient information to be applied in matters of administrative misconduct, even if devoid of legal regulation. From the analysis proposed by this study, it was possible to identify the existence of minimum standards pointed out by the specialists and the courts' decisions that are sufficient to allow the non-civil prosecution agreement to be widely used in the search for the preservation of the public interest in a context involving the practice of administrative improbity acts.

**Keywords:** administrative consensuality; administrative improbity; non-civil prosecution agreement.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANPC – Acordo de Não Persecução Cível

ANPP – Acordo de Não Persecução Penal

AResp – Agravo em Recurso Especial

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MP – Medida Provisória

MPSC – Ministério Público do Estado de Santa Catarina

PGJ – Procuradoria Geral de Justiça

PGR – Procuradoria Geral da República

PL – Projeto de Lei

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>MEIOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>18</b>
2.1	O PARADIGMA DA CONSENSUALIDADE NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS IMPACTOS .....	18
2.2	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI Nº 8.429/92.....	22
<b>2.2.1</b>	<b>Impossibilidade de celebração de transação, acordo e conciliação em matéria de improbidade administrativa: Art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92 .....</b>	<b>24</b>
2.3	AUTOCOMPOSIÇÃO NA SEARA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: MUDANÇA DE PARADIGMA .....	26
<b>2.3.1</b>	<b>Lei nº 12.846/2013 e o acordo de leniência .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Lei nº 12.850/2013 e a colaboração premiada .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Lei nº 13.140/2015 .....</b>	<b>32</b>
<b>2.3.4</b>	<b>Medida Provisória nº 703/2015.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.5</b>	<b>Resolução nº 179/2017 do CNMP .....</b>	<b>37</b>
2.4	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	40
<b>3</b>	<b>A LEI Nº 13.964/2019 E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL.....</b>	<b>41</b>
3.1	O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E A ALTERAÇÃO DO ART. 17, §1º DA LEI Nº 8.429/92 .....	43
<b>3.1.1</b>	<b>Natureza jurídica do acordo de não persecução cível .....</b>	<b>46</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Constitucionalidade do acordo de não persecução cível.....</b>	<b>49</b>
3.2	VETO PRESIDENCIAL AO ART. 17-A DA LEI Nº 8.429/1992: AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO AO ACORDO .....	51
3.3	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	58
<b>4</b>	<b>PARÂMETROS PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL APÓS O VETO PRESIDENCIAL ÀS NORMAS PROCEDIMENTAIS.....</b>	<b>60</b>

4.1	PRESSUPOSTOS.....	60
4.2	LEGITIMIDADE .....	64
<b>4.2.1</b>	<b>Legitimidade Ativa .....</b>	<b>64</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Legitimidade Passiva .....</b>	<b>68</b>
4.3	MOMENTO PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO .....	70
4.4	SANÇÕES QUE PODEM SER CONVENCIONADAS .....	73
<b>4.4.1</b>	<b>Controvérsias sobre a aplicação da pena de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública .....</b>	<b>76</b>
4.5	(IM)POSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO JUIZ.....	78
4.6	CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DO ACORDO E MEIOS DE IMPUGNAÇÃO .....	80
4.7	PROJETO DE LEI Nº 10.887/2018: ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	81
4.8	SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	82
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>84</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia em Direito guarda estreitas relações teóricas com a área do Direito Administrativo, mais especificamente, com a parcela da disciplina que cuida de questões envolvendo a consensualidade administrativa e a improbidade administrativa, sendo seu tema central o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa.

Para a delimitação do tema, parte-se da premissa de que a inserção dos métodos consensuais de resolução de conflitos ao ordenamento jurídico brasileiro impactou diversas searas do Direito Administrativo. Dentre essas, destacou-se a que se encarrega de reprimir a prática de atos de improbidade administrativa, especificamente regulamentados pela Lei nº 8.429/92, que se constitui como um dos principais diplomas legais responsáveis pelo combate à corrupção e controle da probidade na gestão pública.

Nessa perspectiva, o reconhecimento da juridicidade da adoção de mecanismos consensuais para a solução de litígios pelo Estado, superando a visão imperativa de Direito Administrativo e a interpretação dada ao princípio da indisponibilidade do interesse público em que se compreendia que a negociação na esfera administrativa corresponderia a negociar com o citado princípio, possibilitou que se admitisse a realização de acordos em matéria de improbidade administrativa, o que por um longo tempo foi fato controverso na doutrina e jurisprudência pátrias.

Essa controvérsia sobre o tema advinha da redação original do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92 que expressamente vedava qualquer transação, acordo ou conciliação em ações que apuravam o cometimento de atos ímprobos. No entanto, à luz de diversas alterações legislativas e jurisprudenciais que a precederam, a Lei nº 13.964/2019 alterou o dispositivo legal em questão revogando a sua redação original e inserindo a autorização à possibilidade de celebrar no âmbito da improbidade administrativa o denominado acordo de não persecução cível.

Diante disso, as justificativas ao presente estudo advêm, em grande medida, do fato de que, nada obstante a introdução da possibilidade de celebração do chamado acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa tenha aparentemente solucionado as divergências acerca da utilização de instrumentos de autocomposição quando comprovado o cometimento de atos ímprobos, suscitou-se novo debate na comunidade jurídica, em razão, sobretudo, da regulamentação ao instrumento, que foi integralmente vetada pelo Presidente da

República. Assim, a fim de verificar se o instituto, ainda que desprovido de regulamentação, está apto a ser celebrado em todo o território nacional, faz-se necessário uma análise pormenorizada da evolução da matéria e dos requisitos que estão sendo impostos à realização desses ajustes, uma vez que a ausência de parâmetros procedimentais e materiais mínimos previstos em lei poderia ser um entrave à utilização desses instrumentos. Em face do exposto, emerge o problema central da presente pesquisa: o acordo de não persecução cível, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, possui subsídios para que seja amplamente celebrado em matéria de improbidade administrativa?

Como hipótese da pesquisa pretende-se, portanto, demonstrar que, em que pese a regulamentação do acordo de não persecução cível, prevista no pretenso artigo 17-A da Lei nº 8.429/92, que seria inserido pela Lei nº 13.964/2019, tenha sido integralmente vetada pelo Presidente da República, tal lacuna não pode ser vista como obstáculo para a autocomposição em matéria de improbidade administrativa, uma vez que essa já vinha sendo admitida, através de pressupostos definidos, antes mesmo da alteração legislativa em questão.

A conformação deste objetivo geral traz a necessidade de especificação e detalhamento de três correspondentes objetivos específicos, que serão abordados ao longo do presente estudo:

I. Realizar uma revisão bibliográfica a respeito do impacto do paradigma da consensualidade na atividade administrativa, que acabou fomentando uma série de alterações legislativas e doutrinárias que contribuíram para a mudança de posicionamento acerca da vedação à utilização de meios de solução consensual de litígios em matéria de improbidade administrativa.

II. Abordar a introdução ao ordenamento, através da Lei nº 13.964/2019, do acordo de não persecução cível, que alterou a redação original da Lei nº 8.429/92 para admitir expressamente a busca pela solução consensual em matéria de improbidade administrativa, bem como as consequências geradas pela ausência de regulamentação ao instituto, em razão do veto presidencial aplicado a norma que tratava do assunto.

III. Identificar, nada obstante o veto presidencial integral à regulamentação do acordo de não persecução cível, os parâmetros procedimentais e materiais, que vêm sendo apontados pela jurisprudência, doutrina, Ministérios Públicos dos Estados e da União e entes colegitimados, a serem observados na celebração dos acordos de não persecução cível,



permitindo que o instrumento seja amplamente utilizado em matéria de improbidade administrativa.

Para a realização da presente pesquisa adotou-se o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento de pesquisa monográfico, utilizando-se da técnica bibliográfica, a partir de fontes primárias, essencialmente legislação constitucional e infraconstitucional brasileira, e secundárias, através de livros sobre temáticas específicas, manuais, teses, dissertações e, principalmente, artigos de revistas especializadas em suporte digital.

Dessarte, para uma análise pormenorizada do acordo de não persecução cível, à luz do problema central proposto e dos objetivos anteriormente explicitados, estruturou-se a presente monografia em três capítulos. No primeiro pretende-se abordar o impacto do paradigma da consensualidade na atividade administrativa, precipuamente, no Direito Administrativo sancionador, o que acabou culminando em diversas alterações legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias, que influenciaram na mudança de entendimento acerca da utilização de meios consensuais de solução de litígios em matéria de improbidade administrativa.

Para isso, foram selecionados para análise os principais atos e diplomas legais que contribuíram para que emergisse o debate de que a vedação à autocomposição em hipóteses envolvendo a prática de atos ímprobos estaria tacitamente revogada. Dessa forma, aprofundaram-se os estudos sobre a Lei nº 12.846/2013, que trata do acordo de leniência; a Lei nº 12.850/2013, que aborda o instituto da colaboração premiada; a Lei nº 13.140/2015; a Medida Provisória nº 703/2015; e a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público que tratou de regulamentar o uso dos termos de ajustamento de conduta na seara da improbidade administrativa. As normas e atos analisados, apesar de relacionados à Lei nº 8.429/92, contrapõem-se a essa em relação ao que estava efetivamente disciplinado acerca da busca por uma solução consensual, o que intensificou o debate em torno do tema da consensualidade em matéria de improbidade administrativa.

No segundo capítulo busca-se examinar a introdução ao ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei nº 13.964/2019, do denominado acordo de não persecução cível, que parece ter solucionado as divergências acerca da utilização de instrumentos de autocomposição quando comprovado o cometimento de atos de improbidade administrativa. O capítulo explorará as nuances envolvendo a constitucionalidade do referido instrumento e a sua natureza jurídica, bem como as consequências geradas pela ausência de regulamentação ao instituto, em razão do veto presidencial aplicado a norma que tratava do assunto.

O terceiro e último capítulo se propõe a discutir, nada obstante o veto presidencial integral à regulamentação do acordo de não persecução cível, os parâmetros procedimentais e materiais que, à luz de diversas alterações legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias prévias, vêm sendo apontados pela jurisprudência, doutrina, Ministérios Públicos dos Estados e da União e entes colegitimados como essenciais à formalização dos acordos de não persecução cível. Para tanto, objetiva-se esclarecer o procedimento, os pressupostos e as principais características que envolvem a celebração desses ajustes evidenciando, principalmente, as controvérsias e eventuais limitações existentes. Por fim, na conclusão visa-se tecer, para além de um panorama geral do analisado na presente pesquisa, singelas contribuições ao estudo da temática ainda pouco examinada no cenário jurídico brasileiro.

No mais, salienta-se que a aprovação da presente monografia não representa o endosso do Professor Orientador ou da Banca Examinadora ao conjunto de ideias e considerações sobre as quais se fundamenta ou que nela são expostas.

## **2 MEIOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

No âmbito do Direito Administrativo tem-se observado, nos últimos tempos, que a adoção de mecanismos consensuais vem ganhando espaço tanto a partir da constatação de que as formas autoritárias de imposição da vontade da Administração Pública se demonstraram obsoletas e ineficazes, quanto em razão da compreensão contemporânea de uma nova realidade em que se busca aproximar o Estado e a sociedade (QUINT, 2019, p. 73). Nessa perspectiva, segundo Gustavo Ramos da Silva Quint (2019, p. 73), já não faz mais sentido ignorar que a Administração Pública negocia e que a negociação se tornou um instrumento imprescindível à tarefa de administrar, de modo que o dever daqueles que estudam e aplicam o Direito inclui compreender as possibilidades e os limites que a consensualidade impõe.

De fato, o impacto dessa nova forma de administrar afetou diferentes searas do Direito Administrativo destacando-se, ao menos para o presente trabalho, a que se dedica a questão da improbidade administrativa. A mudança de paradigma, impulsionada por diversas alterações legislativas em relação à possibilidade de utilização de meios consensuais de solução de litígios no Direito Administrativo sancionador, acabou por refletir no entendimento acerca da admissão ou não de celebração de acordo, transação ou conciliação em matéria de improbidade administrativa. O presente capítulo, portanto, se debruçará sobre essa questão e todas as nuances que a envolvem.

### **2.1 O PARADIGMA DA CONSENSUALIDADE NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS IMPACTOS**

É cediço que o Direito Administrativo brasileiro construiu-se a partir de uma concepção de Direito Público impositivo, caracterizado por um regime jurídico pautado na supremacia do interesse público, na relação vertical entre a Administração Pública e o particular e na atuação do Estado por meio de atos administrativos unilaterais, imperativos e auto executórios, o que acabou por refletir diretamente na ideia de que os interesses que envolvem a administração seriam indisponíveis (BINENBOJM, 2020, p. 1). Em outras palavras, a legislação brasileira, até a década de 1980, não permitia que a sanção decorrente do exercício legítimo da função administrativa estivesse sujeita à consensualidade entre a

Administração Pública e o agente, em razão essencialmente do interesse público (GUERRA; PALMA, 2018, p. 142).

Entretanto, com o advento do Estado Democrático de Direito no Brasil, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, exigiu-se que a Administração Pública adotasse novos modelos de atuação. Isso porque a ascensão desse modelo de Estado se pautou na valorização do cidadão e em sua participação efetiva nas relações e decisões envolvendo o poder público (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 78), o que acabou por gerar um novo paradigma de democracia participativa em que a imposição de decisões e atos por parte da Administração Pública deixou de ser a melhor solução em determinadas hipóteses.

Nesse novo cenário, em que se preza por uma maior participação cidadã, o Direito Administrativo se abriu cada vez mais à consensualidade, de forma a refletir uma nova visão da Administração Pública e de sua relação com o administrado, na qual o princípio da eficiência, a participação democrática na formação e na execução da decisão administrativa e a construção de uma cultura de consensualidade administrativa assumem papéis de destaque (BARREIROS, 2017, p. 39).

Assim, diante da importância assumida pelo consensualismo no cerne da Administração Pública, produziu-se um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos (MEDAUAUER, 2003, p. 211), buscando-se a harmonia com a sociedade como alternativa às imposições unilaterais que costumavam definir o Direito Administrativo tradicional (MONTEIRO; TELÉSFORO, 2016, p. 312).

Nessa perspectiva, Juliana Bonacorsi de Palma (*apud* BARREIROS, 2017, p. 39-40) definiu a atuação administrativa consensual, em sentido amplo, como toda e qualquer forma de agir da Administração Pública pautada em acordo de vontades, na esfera administrativa ou na judicial, quer se trate de relacionamentos travados no âmbito da própria administração, quer se refira a relações havidas com o administrado. Essa nova orientação acabou gerando expressões como administrar por contrato, administrar por acordos, administração paritária, administração dialógica, e mais recentemente, administração consensual, que sinalizam para um caminho em que a Administração Pública passa a valorizar e privilegiar uma forma de gestão que tem como referências o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação e a transação (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2019, p. 310).

Logo, observa-se que a noção decorrente de expressões como administração consensual ou *soft administration* relaciona-se justamente a essas novas formas de democracia participativa, em que o poder público, ao invés de decidir unilateralmente, utilizando-se desde logo do ato administrativo, procura ou atrai os indivíduos para o debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser resolvidas mediante acordo (COUTO E SILVA, 2003, 199-200).

É certo que essa noção de consensualidade, inserida no âmbito do Direito Administrativo, pode ser encarada por diferentes ângulos. Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 147-152) estabelece uma classificação das modalidades consensuais da administração a partir da natureza da função e do resultado administrativo visado, dividindo-as em: consenso na tomada de decisão administrativa, consenso na execução administrativa, consenso na prevenção de conflitos administrativos e consenso na composição de conflitos administrativos.

Há que se ressaltar que independentemente do ângulo de análise escolhido tem-se em conta a manifestação do fenômeno participatório na Administração Pública, que visa estabelecer uma estrutura participativa para a realização do ideal democrático e em plena sintonia com os princípios regentes da Administração Pública, particularmente, o princípio da eficiência (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 79). Esse passou, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, a vincular a atuação administrativa exigindo uma postura mais flexível e paritária da Administração Pública no seu relacionamento com o cidadão-administrado (BARREIROS, 2017, p. 29-30).

De qualquer modo, o que mais interessa ao presente estudo corresponde à análise do consenso na composição de conflitos administrativos por se debruçar diretamente sobre os mecanismos da conciliação, mediação, arbitragem, ajustes de conduta e similares (MOREIRA NETO, 2003, p. 152). Esses instrumentos, especialmente, no âmbito do Direito Administrativo sancionador, tornaram-se importantes ferramentas para ilidir a prática de ilícitos administrativos, apesar de durante muito tempo a sua utilização ter sido obstaculizada para tal fim.

A aceitação da composição consensual de conflitos, importante para o fomento do civismo, o aperfeiçoamento da participação cívica e a garantia de uma maior agilidade das relações sócio-econômicas, foi atrasada em razão, sobretudo, da visão imperativa de Direito Administrativo e da interpretação dada ao princípio da indisponibilidade do interesse público,

por meio do qual se compreendia majoritariamente que a negociação na esfera administrativa corresponderia a negociar o referido princípio (MOREIRA NETO, 2003, p. 154).

Nesse particular, é certo que compatibilizar a consensualidade com a impossibilidade de dispor do interesse público tem sido, indubitavelmente, o principal obstáculo à implementação dos meios consensuais de solução de litígios no âmbito da Administração Pública. Isso decorre, em grande medida, conforme pontua Bruno Takahashi (2013, p. 30), em razão do conceito de interesse público ser indeterminado, dificultando estabelecer o que se pretende resguardar.

Com efeito, segundo Alice Gonzalez Borges (1996, p. 114-115), o conceito de interesse público é o mais amplo e plurissignificativo dos conceitos indeterminados, na medida em que se traduz como o somatório dos interesses individuais coincidentes em torno de um bem da vida que lhes significa um valor, proveito ou utilidade de ordem moral ou material, que cada pessoa deseja adquirir, conservar ou manter em sua própria esfera de valores, o que em um Estado Democrático de Direito, alicerçado na satisfação dos interesses da coletividade, apresenta-se como uma tarefa à Administração Pública delicada de se estabelecer.

Em contrapartida, por se tratar, justamente, de um conceito jurídico indeterminado, sua definição é mutável, estando intimamente ligada com os valores sociais de cada época e consagrados em cada ordenamento jurídico (GABARDO; REZENDE, 2017, p. 278). Assim, por se tratar de um princípio que pode ser interpretado de acordo com as circunstâncias e o tempo em que é estabelecido, abre-se a possibilidade que seja analisado à luz do cenário atual, no qual se reconhece que a consensualidade assumiu papel central na tomada das decisões administrativas tornando-se, em muitos casos, o único meio de atingir os objetivos estabelecidos.

Nesse contexto, compreendendo a indisponibilidade do interesse público no sentido de que não é possível ao agente público dispor do referido interesse para fazer prevalecer uma intenção sua pessoal, desviando a finalidade última da prática do ato administrativo, a consensualidade, como bem aponta Cleuler Barbosa das Neves e Marcílio da Silva Ferreira Filho (2017, p. 60), acaba indo ao encontro do intento pretendido com o princípio da indisponibilidade do interesse público, concretizando-o em sua integralidade e com maior eficiência.

Assim, a partir do entendimento de que no âmbito do Direito Administrativo jamais se cogita negociar o interesse público, mas negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência (MOREIRA NETO, 2003, p. 154), permitiu-se o reconhecimento da juridicidade da adoção de mecanismos consensuais pelo Estado, estabelecendo que, existindo razões de interesse público e para melhor realizá-lo, é autorizado que a autoridade administrativa decida pela utilização de meios consensuais para a solução de seus litígios (CRISTÓVAM; EIDT, 2020, p. 55).

A referida compreensão refletiu na produção de sucessivas regras legislativas que mudaram a sistemática do ordenamento em favor desse tipo de atuação (BINENBOJM, 2020, p. 5), inserindo nos diplomas legais instrumentos que não só permitem a autocomposição com o poder público, mas a fomentem. No entanto, apesar dessas inúmeras normas construírem um campo que privilegia a solução negociada no âmbito da Administração Pública, na seara da improbidade administrativa, especificamente, ainda existia grande óbice ao implemento dos meios consensuais de solução de litígios, em razão, sobretudo, das disposições contidas na Lei nº 8.429/92, norma que regulamenta a matéria.

## 2.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI Nº 8.429/92

A Constituição Federal de 1988 submete, consoante disposição expressa do *caput* do seu artigo 37<sup>1</sup>, a atuação da Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Além disso, é notório que essa atuação também deve pautar-se em uma série de outros princípios que se encontram implícitos no texto constitucional e infraconstitucional, dentre esses, o princípio ou subprincípio da probidade administrativa.

Nesse cenário, interessante observar que enquanto alguns autores, como Wallace Paiva Martins Júnior e Juarez Freitas, sustentam que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa, outros, particularmente Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, defendem que a moralidade é um princípio constitucional e que a improbidade resulta da violação desse princípio (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 26). De qualquer maneira, a exigência de probidade e moralidade administrativa significa dizer que

---

<sup>1</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...] (BRASIL, 1988).

não basta a legalidade formal e restrita da atuação administrativa é preciso também à observância de princípios éticos de lealdade e de boa-fé, isto é, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (DI PIETRO, 2019, p. 1791).

Nessa perspectiva, a expressão probidade administrativa tem origem no vocábulo probidade que, etimologicamente, advém do latim *probitate* que significa aquilo que é bom, relacionado diretamente à honradez, à honestidade e à integridade (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 26), ao passo que o termo improbidade deriva do vocábulo latino *improbitate* que tem o significado de desonestidade (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 15).

O ímprobo, portanto, é o atributivo da qualidade de toda pessoa que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos, isto é, que é privado de idoneidade e de boa fama (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, p. 1897). Assim, a improbidade administrativa constitui-se como a violação ao princípio da probidade administrativa que consiste no dever do agente público de agir sempre com honestidade, decência e honradez na gestão dos negócios públicos (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 16).

A importância do respeito ao referido dever intensificou-se com o passar do tempo, motivando a Carta Magna a elencar expressamente, em seu artigo 37, §4<sup>o</sup>, os atos de improbidade administrativa e quatro sanções a serem aplicáveis às espécies (BRASIL, 1988). José Afonso da Silva (2014, p. 678) destaca que essa consideração especial à probidade administrativa no texto constitucional, que se traduz no dever do funcionário de servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer, alçaria a improbidade administrativa a uma espécie de imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Nesse sentido, a fim de regular o disposto constitucionalmente, o legislador infraconstitucional editou a Lei nº 8.429/92, notoriamente conhecida como Lei da Improbidade Administrativa ou LIA, que no plano normativo tornou-se um dos principais mecanismos de controle da probidade na gestão pública (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 25) e do microsistema legal de combate à corrupção.

---

<sup>2</sup> Art. 37. [...] § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).



A norma disciplinou os atos de improbidade administrativa de forma bem mais ampla do que até então havia sobre a matéria, dividindo-os em quatro categorias: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público, atos que causam prejuízo ao erário, atos que atentam contra os princípios da Administração Pública e, mais recentemente, atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (BRASIL, 1992).

Além disso, estabeleceu como sanções políticas, civis e administrativas, aplicáveis às espécies, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a aplicação de multa civil e, ainda, a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (BRASIL, 1992).

A lei em questão definiu também os sujeitos ativos que podem praticar os atos ímprobos, que incluem além do agente público, servidor ou não, os particulares, desde que se beneficiem ou concorram para a prática do ato de improbidade, bem como os sujeitos passivos, elencados em seu artigo 1<sup>o</sup> (BRASIL, 1992). Ademais, tratou dos prazos prescricionais, da regulação dos procedimentos investigatórios e da ação civil de improbidade administrativa (BRASIL, 1992).

Nada obstante a importância da Lei de Improbidade Administrativa e as diversas especificidades que envolvem a sua aplicação, ao presente estudo interessa observar que desde a edição da mencionada norma foi vedada de forma expressa, consoante disposição original do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92, a utilização de meios consensuais de soluções de litígios na seara da improbidade administrativa (BRASIL, 1992), o que acabou por fomentar intenso debate no mundo jurídico.

### **2.2.1 Impossibilidade de celebração de transação, acordo e conciliação em matéria de improbidade administrativa: Art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92**

---

<sup>3</sup> Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (BRASIL, 1992).

Importa observar que a Lei de Improbidade Administrativa em sua redação original, mais especificamente, no parágrafo primeiro do seu artigo 17 vedou no âmbito das ações civis de improbidade administrativa a realização de transação, acordo ou conciliação<sup>4</sup> (BRASIL, 1992). A proibição atendia aos anseios do momento histórico em que a Lei nº 8.429/92 fora criada, marcado pelo término da ditadura militar e o recente processo de redemocratização que passava o país, pois, ainda que houvesse uma pretensão de moralizar a conduta dos agentes públicos, visava-se também resguardar de ingerências que porventura levassem à impunidade, motivada especialmente pela desconfiança na estabilidade das novas instituições públicas constituídas (ROCHA; ZAGANELLI, 2017, p. 149).

Essa vedação legal de realização de acordo, à luz do que ensina Marino Pazzaglini Filho (2018, p. 182-183), fundamentava-se na indisponibilidade do direito tutelado e na aplicação das demais sanções cominadas para os atos de improbidade praticados. Dessa forma, decorreria, em tese, da existência de expressa proibição legal que prestigiava a indisponibilidade do interesse público e a obrigatoriedade do exercício do direito de ação<sup>5</sup> (MARTINS JÚNIOR; SALGADO FILHO, 201?).

Há que se destacar que a visão que predominava era a de que o princípio da indisponibilidade do interesse público determinava que, considerando que os bens e interesses públicos pertencem à coletividade, não poderia a Administração Pública deles dispor. Seguindo essa compreensão, Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 73-74) evidenciava que o órgão administrativo que os representasse somente poderia exercer a curadoria sobre tais bens e interesses, uma vez que por serem qualificados como próprios da coletividade, internos, portanto, ao setor público, não se encontrariam à livre disposição de quem quer que seja, já que inapropriáveis.

Ocorre que, conforme anteriormente assinalado, o princípio da indisponibilidade do interesse público não pode servir de óbice à aplicação dos meios consensuais de solução de litígios envolvendo a Administração Pública. A eventual utilização desses métodos que possa vir a não se compatibilizar com o interesse público deve ser refutada a partir dos instrumentos

---

<sup>4</sup> Art. 17. [...] § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput* (BRASIL, 1992).

<sup>5</sup> Wallace Paiva Martins Júnior e Nilo Spinola Salgado Filho (201?) apontam que os legitimados ativos (Ministério Público e Pessoa Jurídica Interessada) não estariam habilitados para celebrar a composição em face de ato de improbidade administrativa como também os magistrados não poderiam homologá-los, tendo em vista a expressa proibição que continha a lei. Segundo os referidos autores, a razão disso se encontraria no § 4º do art. 37 da Carta Magna que determina a punição dos atos de improbidade administrativa e dispõe de maneira impositiva que “Os atos de improbidade administrativa importarão [...]”, resguardando os princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade do exercício do direito de ação.

judiciais e administrativos de controle do abuso de poder judicial que possam promover a correção devida (NEVES; FERREIRA FILHO, 2017, p. 61). Todavia, isso não poderia, por si só, impedir que se promova a resolução de litígios através de meios consensuais, quando analisada como vantajosa diante do custo-benefício<sup>6</sup>.

Tanto é assim que, nada obstante a expressa vedação que existia na Lei nº 8.429/92, parte da doutrina argumentava, contrapondo-se ao entendimento que proibia a utilização de meios consensuais de solução de litígios na seara da improbidade administrativa, favoravelmente a possibilidade de realização de transações, acordos ou conciliações envolvendo a matéria por entenderem justamente que a autocomposição na improbidade, máxime quando assegura o ressarcimento ao erário, realizava efetivamente o interesse público (PEREIRA, L., 2020, p. 46).

Com efeito, com o passar do tempo, foi esse o entendimento que acabou por predominar na comunidade jurídica impulsionado, sobretudo, por diversos atos e diplomas legais que, influenciadas pela abertura do Direito Administrativo à consensualidade, contribuíram para que ocorresse uma mudança de paradigma no que se refere à possibilidade de aplicação da solução consensual na seara da improbidade administrativa.

### 2.3 AUTOCOMPOSIÇÃO NA SEARA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: MUDANÇA DE PARADIGMA

De fato, o impacto do paradigma da consensualidade no Direito Administrativo propiciou que uma série de atos e diplomas legais trouxessem a possibilidade de se utilizar novos instrumentos para dirimir os conflitos envolvendo os administrados, bem como para combater a prática de ilícitos envolvendo a Administração Pública. Diante disso, embora a Lei nº 8.429/92 contasse com expressa disposição que vedada à utilização da autocomposição no âmbito da improbidade administrativa, houve uma gradativa modificação no entendimento dessa questão.

---

<sup>6</sup> A utilização de meios consensuais de solução de litígios no âmbito da Administração Pública pode trazer diversas externalidades positivas como o atendimento às exigências de legitimidade da decisão administrativa; a pretensa desburocratização dos procedimentos decisórios; a sua efetividade, diante de resultados qualificados, especialmente em face da aceitação dos agentes envolvidos; além de ajudar no enfrentamento vivenciado pela crise do judiciário brasileiro (NEVES; FERREIRA FILHO, 2017, p. 60). Esse processo, portanto, garante que o interesse público se concretize com ainda mais efetividade.

Assim, ao presente trabalho torna-se essencial analisar essas normas que contribuíram para a mudança paradigmática da compreensão acerca da utilização de métodos consensuais de solução de litígios na seara da improbidade administrativa, destacando-se, inicialmente, a Lei nº 12.846/2013 que inseriu, no contexto do combate à corrupção, a possibilidade de se firmar o chamado acordo de leniência.

### **2.3.1 Lei nº 12.846/2013 e o acordo de leniência**

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, embora com âmbito de aplicação distinto, compõe com a Lei de Improbidade Administrativa um microsistema legal de combate aos atos lesivos à Administração Pública (DIDIER JÚNIOR; ZANETI JÚNIOR, 2017, p. 128) e à corrupção. A norma nasceu de uma iniciativa do Governo Federal, em resposta à pressão causada pelas intensas manifestações populares ocorridas no Brasil durante o ano de 2013, com o objetivo de preencher as lacunas do ordenamento jurídico brasileiro em questões concernentes à responsabilização, administrativa e civil, das pessoas jurídicas praticantes de ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (PEREIRA, V., 2016, p. 84).

O diploma entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014 e teve como uma das principais novidades a previsão legal de que será objetiva a responsabilidade das pessoas jurídicas pelos atos lesivos praticados em desfavor da Administração Pública (CAMPOS, 2014, p. 163). Além disso, outra importante inovação foi a introdução do chamado acordo de leniência, instituto de origem estadunidense e que no Brasil já havia sido previsto anteriormente na Lei nº 10.149/2000 que previu a possibilidade de utilizá-lo em situações envolvendo a União e os particulares investigados por infrações à ordem econômica do Estado (PEREIRA, V., 2016, p. 85-86).

Nesse particular, tem-se que a palavra leniência origina-se do termo latino *lenitate* que significa mansidão ou brandura, de modo que o acordo de leniência, no contexto específico da Lei Anticorrupção, traduz-se como a confissão do acusado jungida com a colaboração com os órgãos investigatórios para a identificação dos demais participantes do ato ilícito e elucidação dos fatos e que, por isso, recebe benefícios pela sua contribuição (SALES; BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 33-34).

Pode-se dizer, portanto, que se trata de um acordo, celebrado entre a autoridade máxima de cada órgão e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública que tiverem colaborado de modo efetivo com a investigação e o processo administrativo, e que resulta na descoberta de outros envolvidos no ilícito e no alcance de informações e documentos que comprovem a infração apurada (TOLEDO, 2014, p. 180).

Dessa forma, a despeito da ausência de posicionamento claro da doutrina acerca da natureza jurídica do acordo de leniência, apresenta-se como um instrumento de prova, ou seja, de instrução processual penal-administrativa, na medida em que o pacto firmado entre Estado e pessoa jurídica destina-se à reunião de provas convincentes e suficientes para a autoridade processante dar início ao indiciamento de um ou mais agentes públicos e, eventualmente, outras pessoas jurídicas em concurso corruptivo (PEREIRA, V., 2016, p. 87).

Os requisitos para a celebração do acordo estão devidamente elencados na Lei nº 12.846/2013, assim como seus efeitos que se limitam a isenção das sanções de publicação extraordinária da decisão condenatória; proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos; e redução em até 2/3 (dois terços) do valor da multa aplicável (MEDEIROS, 2020, p. 103-104). Logo, a feitura do acordo de leniência apenas abrandará as penalidades a serem impostas à pessoa jurídica, mas não interferirá no dever de reparar integralmente os danos causados (CAMPOS, 2014, p. 180).

Nesse contexto, o acordo de leniência, na Lei Anticorrupção, retrataria uma tendência típica da Administração Pública consensual e de resultados que, em razão da pluralidade de interesses públicos e da necessidade de maior eficiência na ação administrativa, não restringe a legitimidade dos atos estatais a letra fria da lei, mas coloca-a em relação ao ordenamento jurídico em sua totalidade (NEVES; OLIVEIRA, 2014, p. 199).

É certo que em relação ao instrumento pairam uma série de críticas provenientes, sobretudo, de inconsistências presentes na Lei nº 12.846/2013<sup>7</sup> e de questionamentos acerca da ética do instituto, que se apresentaria como um favor legal que premia o participante

---

<sup>7</sup> João Carlos Souto e Lorena Hana Faria de Oliveira Boechat (2019, p. 114) salientam que as inconsistências na Lei Anticorrupção advêm da sua aprovação que foi mais rápida do que o normal, em razão da intensificação do clamor público por políticas de combate à corrupção e a pressão externa sofrida pelo Brasil, para que cumprisse acordos internacionais, os quais se preocupavam com práticas antitrustes, de forma que pontos importantes da norma ficaram desprovidos de amplo debate.

desleal da prática delitiva que trai e entrega seu comparsa (SOUTO; BOECHAT, 2019, p. 113-114). Todavia, não se pode perder de vista que, em determinadas situações, o acordo de leniência pode ser o único instrumento apto à elucidação dos fatos ilícitos, de modo que ao celebrá-lo não se estaria abandonando o interesse público, mas ao revés, estar-se-ia buscando-o de forma mais efetiva e eficiente (SALES; BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 44).

Nesse sentido, quando celebrado nos exatos termos legais, à luz do que preconiza Sérgio Ferraz (2015, p. 7), o acordo de leniência acaba por contribuir fortemente para a restauração do princípio da moralidade e o alcance do princípio da eficiência, posto que não só encerra uma situação de litigiosidade, como facilita a apuração de ilícitos e a prevenção de cometimento de outros, não interferindo com os princípios da indisponibilidade do interesse público e o da legalidade, uma vez que somente é admissível em razão de expressa previsão legal.

Assim, a inserção do acordo de leniência ao ordenamento, através da Lei nº 12.846/2013, reascendeu a possibilidade de realização de acordo como negócio atípico de improbidade administrativa, por se tratar de norma que está diretamente relacionada à Lei nº 8.429/92 (DIDIER JÚNIOR; ZANETI JÚNIOR, 2017, p. 128). Essa concepção de admitir a celebração de acordos no âmbito da improbidade restou ainda mais fortalecida com a introdução ao ordenamento, através da Lei das Organizações Criminosas, do instituto da colaboração premiada, que guarda íntima similitude com o acordo de leniência por também visar a efetividade das investigações, (SALES; BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 33-34), razão pela qual merece também a devida atenção.

### **2.3.2 Lei nº 12.850/2013 e a colaboração premiada**

O instituto da colaboração premiada, ainda que previsto em outros diplomas legais, foi devidamente sistematizado somente na Lei nº 12.850/2013, que alterou a Lei nº 9.034/95, notoriamente conhecida como Lei das Organizações Criminosas (BRASIL, 2013a). Renato Brasileiro de Lima (2017, p. 782) ensina que a colaboração premiada corresponde a uma espécie do direito premial que pode ser conceituada como uma técnica especial de investigação, por meio da qual o coautor ou partícipe da infração penal, além de confessar seu envolvimento no fato delituoso, fornece aos órgãos responsáveis pela persecução penal

informações objetivamente eficazes para a consecução de um dos objetivos previstos em lei, recebendo, em contrapartida, determinado prêmio legal.

Assim, trata-se de instituto por meio do qual, além do agente reconhecer sua participação criminosa no fato ilícito, auxilia na investigação dos fatos, a fim de colaborar para a identificação de coautores ou partícipes da empreitada criminosa, de forma que essa conduta é premiada com uma redução ou mesmo isenção da pena (SALES; BANNWART JÚNIOR, 2015, p. 33-34).

Por esse ângulo, a colaboração premiada é instituto duramente criticado por parte da doutrina. Canotilho e Brandão (2017, p. 146) sustentam que, na prática, através da colaboração premiada o Estado promete ao réu impunidade ou atenuação da sua responsabilidade penal a troco de meios de prova úteis para a investigação da organização criminosa a que pertence, de modo que, comumente, a colaboração premiada no Brasil apresenta-se como um meio de obtenção de provas incriminatórias tanto do próprio colaborador como de terceiros, sendo exato denominá-la também, como é corrente na doutrina penal brasileira, pelo termo *delação premiada*. Nesse cenário, coerente assinalar que o instituto constituiria em uma séria lesão à eticidade do Estado, princípio que forma parte essencial do Estado de Direito (ZAFFARONI, 1996, p. 59)<sup>8</sup> e uma incongruência com o sistema que estabelece direitos e garantias fundamentais ao acusado.

De qualquer modo, nada obstante as críticas a forma como o instituto segue sendo aplicado no direito brasileiro, vislumbra-se que a colaboração premiada tem sido um relevante instrumento da justiça consensual cada vez mais utilizado no combate à criminalidade organizada envolvendo crimes contra a Administração Pública, de forma que, considerando que a Lei das Organizações Criminosas compõe, juntamente a Lei Anticorrupção, a Lei de Improbidade Administrativa e outros diplomas legais, o microsistema de combate à corrupção, a inserção do instrumento ao ordenamento contribuiu para o aprofundamento da discussão acerca da possibilidade de celebração de acordos no âmbito da improbidade administrativa.

Nesse sentido, enquanto alguns autores permaneceram defendendo a impossibilidade de celebração de quaisquer acordos na seara da improbidade em razão da expressa vedação legal que existia à utilização de meios consensuais nesse âmbito, havia quem argumentava à

---

<sup>8</sup> Eugênio Raúl Zaffaroni (1996, p. 59) aponta que na *delação premiada* o Estado está se valendo da cooperação de um delinquente, comprada ao preço da sua impunidade para “fazer justiça”, o que o Direito Penal liberal repugna desde os tempos de Beccaria.

época da edição da Lei nº 12.850/2013 não existir qualquer impossibilidade do emprego do instituto da colaboração premiada aos litígios que apuravam a prática de atos ímprobos (ARAÚJO, 2019, p. 11).

Nesse caminho, Nicolao Dino (2016, p. 534-553 *apud* ARAÚJO, 2019, p. 12) defendia que a tutela da probidade seria mais eficientemente alcançada por meio da colaboração dos investigados, tendo em vista que o emprego do instituto da colaboração premiada, na esfera da responsabilização por improbidade administrativa, não implicava a livre disponibilidade da ação, mas o exercício de uma discricionariedade regrada, condicionada pela busca de maior eficiência e efetividade na atuação repressiva do Estado.<sup>9</sup>

A controvérsia sobre a matéria acabou chegando à apreciação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1175650/PR<sup>10</sup> que acabou afetado como paradigma do Tema nº 1.043 com Repercussão Geral (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2019). O recurso, que até o presente momento encontra-se pendente de julgamento, discute essencialmente a possibilidade de utilização da colaboração premiada na seara da improbidade administrativa, já tendo o Procurador-Geral da República se manifestado favoravelmente a questão defendendo que inexistiria inconstitucionalidade por afronta ao princípio da indisponibilidade de bens e interesses públicos, sob o argumento de que a celebração de acordos de colaboração em ações de improbidade administrativa não importaria em esvaziamento ou mitigação da tutela do patrimônio público, mas favoreceria o controle da improbidade e a preservação do interesse público (BRASIL, Procuradoria-Geral da República, 2021).

No atual cenário, em que houve a alteração da Lei de Improbidade Administrativa para permitir a utilização de meios consensuais, parece evidente que a tendência é de se admitir

---

<sup>9</sup> O autor complementava o sustentado defendendo que como a Lei nº 12.850/2013, a Lei nº 12.846/2013 e a Lei nº 12.529/2011 integram o microssistema destinado ao enfretamento da corrupção e possuem farto regramento acerca da concessão de medidas premiaias em prol do investigado que colabora efetivamente na elucidação do fato e sua estrutura hierárquica, com vistas à ampla punição dos coautores e partícipes da empreitada ilícita, a fim de garantir a coerência e funcionalidade ao referido sistema, seria essencial estender as referidas disposição ao campo da responsabilização por improbidade administrativa, uma vez que a Lei nº 8.429/92 é parte integrante do microssistema anticorrupção (DINO, 2016, p. 553 *apud* ARAÚJO, 2019, p. 15).

<sup>10</sup> Nesse sentido: “CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. ANÁLISE DA POSSIBILIDADE E VALIDADE EM ÂMBITO CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, §1º).” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2019).



também a utilização do instituto da colaboração premiada em matéria de improbidade administrativa. De qualquer modo, diante da ausência de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal até o momento sobre o assunto, resta destacar que desde a inserção da colaboração premiada no ordenamento amplificou-se o debate sobre a admissão dos meios consensuais na seara da improbidade administrativa, o que restou ainda mais fortalecido com a entrada em vigor da Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei da Mediação.

### **2.3.3 Lei nº 13.140/2015**

A mediação, como forma de solução de conflitos, recebeu tratamento normativo autônomo a partir do ano de 2015, sendo inicialmente prevista na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que veiculou o novo Código de Processo Civil, e na sequência pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que acabou sendo intitulada de Lei da Mediação (GARCIA, 2017, p. 36). A norma tratou, dentre outras questões, sobre a viabilidade de transação de conflitos envolvendo a Administração Pública Federal Direta e suas Autarquias e Fundações (BRASIL, 2015a), razão pela qual reacendeu o debate da utilização da consensualidade em matéria de improbidade administrativa.

O diploma legal, já em seu artigo 3<sup>o</sup><sup>11</sup>, passou a admitir expressamente a realização de mediação em conflitos que versassem sobre direitos indisponíveis, desde que admitissem transação e que o consenso das partes fosse homologado em juízo, após a oitiva do Ministério Público (BRASIL, 2015a). Nesse sentido, ainda que tenha permanecido obscuro o significado a que a expressão inculpada no dispositivo legal remetia, a nova previsão legislativa foi um importante marco na busca pela maior adequação dos procedimentos resolutórios no Brasil, apta a influenciar uma gradativa relativização da nebulosa e paternalista concepção que tem marcado o debate a respeito da inegociabilidade e da exclusividade da solução adjudicatória referente aos conflitos de direitos indisponíveis no país (VENTURI, 2016, p. 5).

De outro lado, a Lei nº 13.140/2015, mais especificamente, em seu artigo 36, § 4<sup>o</sup><sup>12</sup>, passou a admitir a possibilidade de submeter tema objeto de litígio, no âmbito de ação de

---

<sup>11</sup> Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação (BRASIL, 2015a).

<sup>12</sup> Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. [...] § 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa

improbidade administrativa ou sobre o qual haja decisão do Tribunal de Contas da União, à conciliação após a anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator (BRASIL, 2015a), o que fez com que parte da doutrina passasse a sustentar a revogação implícita do disposto no artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92 (MELLO, G., 2019, p. 105). Ao que parece passou-se a oportunizar ajustes consensuais a respeito da forma ou do modo da aplicação das sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa aos acusados de quaisquer das práticas qualificadas como de improbidade, de forma que se poderia aduzir, em um primeiro momento, que houve uma revogação tácita do que era disposto pelo artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92 abrindo espaço para os acordos nas ações de improbidade administrativa (VENTURI, 2016, p. 12).

Elton Venturi (2016, p. 12), nessa perspectiva, defendeu que, muito embora não se definam expressamente quaisquer limites para a referida transação, nada impediria que, respeitada a indispensável fiscalização jurisdicional com a prévia intervenção do Ministério Público, pudesse ela versar sobre o *quantum* sancionatório entendido razoável e efetivo para a resolução da disputa. Dessa forma, sendo possível a solução conciliada no âmbito administrativo, ainda que o acordo versasse sobre controvérsia em relação à qual pende investigação de improbidade, com muito mais razão poder-se-ia sustentar o cabimento de acordos no âmbito da própria ação de improbidade administrativa (VENTURI, 2016, p. 12).

Luciano Godoy (2016) também se posicionava no sentido de que houve uma revogação implícita do previsto no então artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/1992, que vedava a utilização de meios consensuais de solução de conflitos em matéria de improbidade administrativa.<sup>13</sup> O autor justificava-se defendendo que tal conclusão seria corroborada pela crescente valorização da mediação como método de encerramento de litígios, que busca a humanização da justiça e o encerramento mais econômico das lides, bem como pela intensificação do combate à corrupção e do fim da impunidade, que seriam anseios da sociedade brasileira (GODOY, 2016).

---

ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator (BRASIL, 2015a).

<sup>13</sup> Godoy (2016) defende que o art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92 fazia referência as hipóteses de composição de litígios entre órgão da Administração Pública Federal, quer direta, quer indireta. No entanto, na visão do referido autor, Lei da Mediação teria trago expressamente a possibilidade de composição de acordo, transação e mediação no âmbito das ações de improbidade administrativa, revogando implicitamente o artigo 17, § 1º, da Lei 8.429/1992 (GODOY, 2016).

Assim, os defensores desse posicionamento defendiam o entendimento de que se o órgão jurisdicional perante o qual tramita a ação civil por ato de improbidade, cuja matéria discutida é objeto de um litígio, deve anuir à conciliação, evidente que o acordo seria possível nessa seara, não mais subsistindo a vedação que existia no artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/1992 (GARCIA, 2017, p. 68).

Ocorre que os que adotavam a referida tese desconsideravam, em primeiro lugar, que a Lei de Mediação trata tão somente dos litígios que envolvem entes da Administração Pública Federal e que o artigo 36, §3º da Lei nº 13.140/2015<sup>14</sup> versa que a composição extrajudicial do conflito não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar (GARCIA, 2017, p. 68). Dessa forma, a norma em questão não consistiria, em hipótese alguma, em um permissivo para a autocomposição entre o acusado e o ente legitimado ao ajuizamento da ação civil por ato de improbidade.

Além disso, a autocomposição não versaria sobre a instância de responsabilização cível prevista na Lei nº 8.429/1992, tendo em vista que o preconizado na Lei nº 13.140/2015 somente alcançaria a esfera cível *stricto sensu*, afeta à reparação e à recomposição, não o direito sancionador propriamente dito, de modo que, mesmo que prevalecesse tese contrária, o agente público não sofreria sanção alguma, uma vez que a conciliação a que se refere o artigo 36, §4º da norma está relacionada à existência e ao eventual valor do direito, não guardando qualquer relação com a consensualidade de pura reprimenda (GARCIA, 2017, p. 68).

É certo que a Lei nº 13.140/2015 buscou inserir de forma mais contundente os meios consensuais de solução de conflitos na esfera da improbidade administrativa, porém, ainda que tenha promovido avanços na discussão sobre o tema, não revogou expressamente a redação então vigente do artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa, de modo que a realização de transação, acordo e conciliação no que tocam aos direitos englobados pela Lei nº 8.429/92 permanecia vedada (SAIKALI, 2019, p. 16). Entretanto, essa questão legal foi modificada, ainda que por um curto espaço de tempo, com a edição da Medida Provisória nº 703/2015.

---

<sup>14</sup> Art. 36. [...] § 3º A composição extrajudicial do conflito não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar (BRASIL, 2015a).

### 2.3.4 Medida Provisória nº 703/2015

A Medida Provisória nº 703/2015, editada no governo da então Presidente da República Dilma Rousseff, entrou em vigor em 18 de dezembro de 2015 introduzindo normas que, em sua maioria, visavam facilitar a celebração dos acordos de leniência, previstos na Lei Anticorrupção (BRASIL, 2015b). As principais mudanças visavam permitir que o acordo de leniência fosse celebrado com a participação do Ministério Público e da Advocacia Pública, com a sua proposta podendo ser feita mesmo após o ajuizamento das ações cabíveis pelo Ministério Público, bem como que fosse possível a celebração de acordo por atos e fatos investigados previstos em normas de licitações e contratos administrativos, com vistas à isenção ou à atenuação das sanções restritivas ou impeditivas ao direito de licitar e contratar (GIAMUNDO NETO, 2016).

Nada obstante, a mais importante inovação trazida pela Medida Provisória nº 703/2015 foi a revogação do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92, que vedava a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nas ações destinadas à apuração da prática de ato de improbidade (HARGER, 2016). A modificação, segundo Giuseppe Giamundo Neto (2016), parecia alinhada, ainda que acidentalmente, à Lei nº 13.140/2015, marco regulatório da mediação que previu mecanismos de autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, inclusive, na seara da improbidade administrativa.

Nesse sentido, ao estender a possibilidade de transação para as demais ações de improbidade, a revogação do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92 efetivada pela Medida Provisória nº 703/2015 foi, portanto, uma medida salutar, posto que instituiu uma maneira rápida de garantir a reparação do dano e de permitir de forma célere a aplicação de uma sanção pecuniária ou restritiva de direitos, de modo a desestimular a prática de novos atos ilícitos pelo acusado e pelas demais pessoas que contratam com o poder público (HARGER, 2016). Os eventuais acordos firmados, à luz do que enfatiza Marcelo Harger (2016), assegurariam também efeitos equivalentes aos que teria a decisão judicial e garantiriam à Administração Pública o benefício de evitar um longo processo judicial cujo êxito seria incerto.

Deve-se ressaltar, porém, que a Medida Provisória em questão dividiu opiniões. De um lado estavam aqueles que acreditavam ter sido a edição da norma uma medida necessária para garantir que empresas investigadas por atos lesivos à Administração Pública pudessem,

com os acordos de leniência, dar continuidade a contratos públicos, de interesse da coletividade e, ao mesmo tempo, preservar o aspecto econômico de sua atividade, sem deixar de responder pela prática de corrupção (DIAS, 2016). Na outra vertente, existiam os que acusavam o governo de editar regras para promover acordos de leniência com empresas que praticavam atos lesivos ao patrimônio público, que deveriam antes ser punidas, do que beneficiadas (DIAS, 2016).

Além disso, ao promover alterações na Lei de Improbidade Administrativa, a Medida Provisória nº 703/2015 teria invadido matéria processual civil e penal, violando expressamente o disposto no artigo 62, §1º, inciso I, alínea ‘b’ da Constituição Federal<sup>15</sup>, caracterizando, conseqüentemente, desrespeito ao princípio basilar da separação dos poderes (LIVIANU; OLIVEIRA, 2016). O debate sobre a Medida Provisória nº 703/2015 foi alvo, inclusive, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.466, ajuizada pelo Partido Popular Socialista – PPS, em que se argumentava que a norma incorria em inconstitucionalidade material, ao alterar dispositivos da Lei nº 12.846/2013, e inconstitucionalidade formal, já que a Medida Provisória não teria obedecido aos critérios de relevância e urgência, previstos no artigo 62 da Constituição Federal (BRASIL, Partido Popular Socialista, 2016).

De fato, a matéria não parecia configurar situação de urgência e relevância suficientes para ser modificada por meio de Medida Provisória, em que o debate sobre o assunto acaba sendo abreviado. De qualquer modo, para se tornar definitivamente norma integrante do ordenamento jurídico, a Medida Provisória nº 703/2015 deveria ser convertida em lei pelo Congresso Nacional no prazo consubstanciado no artigo 62, §3º da Constituição Federal<sup>16</sup>, o que não foi realizado. Dessa forma, teve sua vigência encerrada no dia 28 de julho de 2016, sendo restabelecida a disposição legal da Lei de Improbidade Administrativa que vedava a possibilidade de realização de acordo, conciliação e transação em matéria de improbidade administrativa (SAIKALI, 2019, p. 10).

Sem embargo, deve-se considerar que a medida, ao observar a necessidade de se prestigiar a realização de acordos na resolução de conflitos, inclusive nas ações de

---

<sup>15</sup> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: [...] b) direito penal, processual penal e processual civil (BRASIL, 1988).

<sup>16</sup> Art. 62. [...] § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes (BRASIL, 1988).

improbidade administrativa, representou uma mudança de cultura vivenciada dentro do contexto legislativo (PEREIRA, L., 2020, p. 50), superando, em certa medida, a concepção de que a utilização da autocomposição nesse âmbito iria de encontro ao interesse público. O fomento desse pensamento, aliás, que fez com que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editasse a Resolução nº 179/2017, a fim de regulamentar os termos de ajustamento de conduta em matéria de improbidade.

### **2.3.5 Resolução nº 179/2017 do CNMP**

A questão da utilização de métodos consensuais em matéria de improbidade administrativa emergiu novamente, em 26 de junho de 2017, ocasião em que o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 179/2017 com o desiderato de regulamentar o chamado compromisso de ajustamento de conduta, disposto no artigo 5º, §6º da Lei nº 7.347/1985<sup>17</sup>, notoriamente conhecida como Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

O ato normativo em questão viabilizou a possibilidade de se firmar 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. Nada obstante a vedação legal que estava insculpida no artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa, o ato editado pelo CNMP passou a admitir expressamente a utilização de um instrumento alternativo de solução de conflitos que, substituindo, em alguns casos, a morosa ação de improbidade administrativa permitiria a célere solução de conflitos atinentes à prática de corrupção, reconhecida pela sociedade como o maior de seus problemas (BERTONCINI, 2018, p. 65).

Nesse ponto, há quem sustente, ao menos em um primeiro momento, a ilegalidade da Resolução nº 179/2017 do CNMP, uma vez que, na qualidade de ato administrativo, descumpria frontalmente uma previsão legal da Lei de Improbidade Administrativa, ainda que se mostrasse ultrapassada ou em desalinho com a construção normativa que vinha sendo erguida ao redor da consensualidade (SAIKALI; CABRAL, 2020, p. 39).

---

<sup>17</sup> Art. 5. [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1985).

Entretanto, à luz do que aponta Mateus Bertoncini (2018, p. 65-66), o que se verifica é que o Conselho Nacional do Ministério Público, por possuir o poder regulamentar de expedir atos normativos infralegais, ainda que proibido de criar direito novo, está autorizado no exercício de suas constitucionais atribuições a expedir regulamentos de natureza executiva. Nesse sentido, não haveria qualquer irregularidade na Resolução nº 179/2017 que teria apenas regulamentado o compromisso de ajustamento de conduta, já previsto em lei, visando uniformizar o cumprimento dos deveres funcionais dos agentes do Ministério Público nessa seara. Dessa forma, a mencionada Resolução não padeceria de qualquer vício de constitucionalidade ou de legalidade, porquanto somente disciplinou o uso do aludido instrumento legal no âmbito das atribuições ministeriais (BERTONCINI, 2018, p. 66).

Superada essa questão, o fato é que o compromisso de ajustamento de conduta, ou também intitulado de termo de ajustamento de conduta (TAC), tem por objeto, em conformidade ao que está disposto no artigo 1º da Lei nº 7.347/1985 e artigo 1º, *caput* da Resolução nº 179/2017 do CNMP<sup>18</sup>, a proteção de direitos ou de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, consistindo em uma forma de dotar órgão público de instrumento consensual que viabilize a pronta adoção, pelo particular, de comportamentos desejados (SUNDFELD; CÂMARA, 2008, p. 90).

Há quem defenda que o termo de ajustamento de conduta seria uma espécie de acordo, com características próprias, de caráter facultativo, mas que se diferencia das transações típicas, hipótese na qual as partes se dispõem de parcela de seus interesses para alcançar a solução consensual do conflito (SOUZA; FREITAS, 2020, p. 59).

Hugo Nigro Mazzilli (2007, p. 385), por sua vez, alega que o compromisso de ajustamento de conduta não é um contrato, haja vista que o seu objeto não são direitos patrimoniais de caráter privado e o órgão público que o toma não é titular do direito transindividual nele objetivado. Além disso, segundo o jurista, o instituto também não teria natureza contratual porque o órgão público nele também assumiria uma obrigação, qual seja a de fiscalizar o seu cumprimento, que não tem caráter contratual. Essa obrigação decorreria do próprio poder de polícia da Administração, uma vez que, ainda que omitida qualquer cláusula

---

<sup>18</sup> Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

a respeito no instrumento, subsistiria por inteiro o poder de fiscalizar (MAZZILLI, 2007, p. 385).

Mateus Bertoncini (2018, p. 70) complementa afirmando que o compromisso de ajustamento de conduta também não é transação, porque essa pressupõe concessões recíprocas relativamente ao direito em jogo, o que não ocorre com o compromisso de ajustamento de conduta. José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 134), por outro lado, defende que o TAC nada mais é do que um ato jurídico em sentido estrito, não havendo bilateralidade, a não ser o simples aceite do representante.

Seja qual for sua definição, quando realizado no âmbito administrativo, o termo de ajustamento de conduta visa propiciar a reparação do dano civil à coletividade, cessando o ato ilegal pelo agente causador do dano, sem que seja necessário o ajuizamento de uma demanda judicial ou pondo fim ao litígio, quando realizado durante o processo judicial<sup>19</sup> (SOUZA; FREITAS, 2020, p. 58).

Dessa forma, ao se admitir a realização do termo de ajustamento de conduta nas hipóteses de improbidade administrativa, não se estaria beneficiando o agente público ímprobo, mas se buscando uma solução mais célere e efetiva para a proteção da moralidade administrativa e tutela do patrimônio público, por meio do ressarcimento ao erário, promovendo a própria eficiência da Administração Pública (SOUZA; FREITAS, 2020, p. 58).

Com efeito, na esteira da Resolução nº 179/2017 do CNMP, diversos Ministérios Públicos Estaduais cuidaram da regulamentação do termo de ajustamento de conduta, a ser aplicado em processos ou procedimentos relativos à improbidade administrativa, em atos ou regulamentos próprios (PEREIRA, L., 2020, p. 52). O Ministério Público do Estado de Santa Catarina, especificamente, editou o Ato nº 0395/2018/PGJ que, para além de disciplinar a notícia de fato, a instauração e tramitação de inquérito civil e de procedimento preparatório e a expedição de recomendações, abordou, nos moldes do disposto pelo Conselho Nacional de Ministério Público, a celebração de compromisso de ajustamento de conduta (SANTA CATARINA, Procuradoria-Geral de Justiça, 2018).

---

<sup>19</sup> Ressalta-se que no âmbito da improbidade administrativa há entendimento de que, nada obstante haja previsão na Resolução nº 179/2017 do CNMP no sentido de admitir o compromisso de ajustamento de conduta mesmo no curso da ação judicial, essa disposição seria ilegal, na medida em que, considerando que o TAC é título executivo extrajudicial, somente poderia ser firmado antes da propositura da ação civil pública, mesmo porque à época da edição do mencionado ato normativo era vedada a transação, o acordo e a conciliação em ações de improbidade administrativa (BERTONCINI, 2018, p. 82).



Assim, infere-se que a regulamentação, através da Resolução nº 179/2017 do CNMP, dos compromissos de ajustamento de conduta em matéria de improbidade reflete a mudança de paradigma no ordenamento jurídico brasileiro que passou a privilegiar o modelo de autocomposição (PEREIRA, L., 2020, p. 49), influenciando a seara da improbidade administrativa a se abrir para a utilização dos meios consensuais como uma forma de solucionar seus litígios.

## 2.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Resta evidente, portanto, que a adoção de meios consensuais de composição de litígios assumiu especial relevância nos últimos tempos influenciando fortemente o Direito Administrativo sancionador e motivando uma série de atos e normas que acabaram por inserir a conciliação, a mediação, a arbitragem e a transação como hipóteses para combater os atos ilícitos praticados em face do poder público.

Nesse cenário, a previsão contida no artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92 que vedava a autocomposição na seara da improbidade administrativa não mais subsistia, tendo em vista que, ao longo do tempo, a utilização de meios consensuais de composição de litígios em matéria de improbidade administrativa, tornou-se uma realidade materializada, já existindo quem sustentava a existência de revogação tácita<sup>20</sup> da proibição de acordos na seara da improbidade administrativa.

Dessa forma, diante do debate instaurado sobre a questão, em 24 de dezembro de 2019 editou-se a Lei nº 13.964/2019, notoriamente intitulada de Pacote ou Lei Anticrime, que acabou, dentre outras disposições, alterando a redação do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92, de forma a permitir expressamente a utilização de meios de autocomposição em matéria de improbidade ao introduzir ao ordenamento jurídico brasileiro o intitulado acordo de não persecução cível.

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, Igor Pereira Pinheiro (2021, p. 181), antes mesmo da inserção da possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa, já defendia a revogação tácita do artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da série de disposições legais voltadas a inserir no ordenamento jurídico pátrio a chamada justiça penal negociada, dos quais são exemplos a transação penal e a suspensão condicional do processo, culminando, hoje, nos mais recentes institutos da colaboração premiada e dos acordos de leniência. Na visão do referido autor, se toda ordem jurídica precisa ser o máximo possível coerente e harmônica, depõe contra essa finalidade a subsistência de norma cível que veda acordo permitido por leis penais posteriores ontologicamente, as destinadas para os casos mais graves com natureza de *ultima ratio* (PINHEIRO, 2021, p. 181).

### **3 A LEI Nº 13.964/2019 E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL**

O chamado Pacote Anticrime foi apresentado ao Congresso Nacional no dia 31 de janeiro de 2019 através do Projeto de Lei nº 882/2019. O principal objetivo da proposta era o estabelecimento de medidas que realmente se demonstrassem efetivas contra a corrupção, o crime organizado e os delitos praticados com grave violência à pessoa, sistematizando as mudanças em uma perspectiva mais rigorosa no enfrentamento à criminalidade (LIMA, 2020, p. 19).

A proposta, elaborada pelo então Ministro da Justiça Sérgio Moro, em que pese defendida por alguns setores, foi alvo de inúmeras e severas críticas de variadas frentes da sociedade civil e da comunidade jurídica (LEBRE, 2020, p. 12). A Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, em parecer elaborado pelo seu Conselho Federal, salientou que o Projeto de Lei apresentado estava eivado de inúmeras inconstitucionalidades, não sendo sequer precedido do indispensável debate público que se espera de uma norma com tamanho impacto sobre o sistema penal, processual penal e penitenciário (OAB, Conselho Federal, 2019).

Nessa perspectiva, quando o projeto começou a tramitar no Congresso Nacional passou a ser analisado, em paralelo, com uma proposta alternativa<sup>21</sup> elaborada, no ano de 2018, por uma comissão de juristas presidida pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, e composta por membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia e da comunidade acadêmica (LIMA, 2020, p. 20).

Renato Brasileiro de Lima (2020, p. 20) ressalta, porém, que na contramão das mencionadas propostas, um substitutivo foi apresentado por expressiva maioria do Congresso Nacional introduzindo diversos dispositivos legais com viés mais garantista extraídos, em sua maioria, do Projeto de Lei nº 8.045/2010<sup>22</sup> destinado à criação de um novo Código de Processo Penal, que apesar de já aprovado no Senado Federal, aguardava apreciação por uma comissão especial da Câmara dos Deputados.

É nesse contexto de debate democrático travado no âmbito do Congresso Nacional que foi editada a Lei nº 13.964/2019, notadamente conhecida como Pacote ou Lei Anticrime. A norma consiste, indubitavelmente, na mais significativa alteração jurídico-penal dos últimos

---

<sup>21</sup> Trata-se do Projeto de Lei nº 10.372/2018, da Câmara dos Deputados, que no Senado Federal correspondia ao Projeto de Lei nº 6.341/2019 (LIMA, 2020, p. 20).

<sup>22</sup> No Senado Federal correspondia ao Projeto de Lei nº 156/2009 (LIMA, 2020, p. 20).

trinta anos, desde a edição da Lei dos Crimes Hediondos, marco do recrudescimento penal (DEZEM; SOUZA, 2020, p. 9).

Apesar das inúmeras modificações no decorrer da sua tramitação, a norma seguiu sendo objeto de inúmeras críticas advindas de significativa parcela de juristas pátrios, uma vez que segue uma visão diametralmente oposta àquela que se espera para o direito e para o processo penal nos Estados Democráticos de Direito, mostrando-se autoritária e exacerbadamente punitivista (LEBRE, 2020, p. 13). Além disso, a sua redação final não prima pela boa técnica legislativa, o que se evidencia pela sua ementa que denuncia a amplitude e vagueza das modificações realizadas ao meramente enunciar que a lei aperfeiçoa a legislação penal e processual penal (ASSUMPÇÃO, 2020, p. 11).

De fato, como bem assinalado por Renato Brasileiro de Lima (2020, p. 21), o embate entre forças antagônicas existentes dentro e fora do Congresso Nacional durante a tramitação da proposta resultou na aprovação de uma norma cujos preceitos são absolutamente contraditórios entre si. Tanto é assim, que, muito embora o diploma legal se proponha a ampliar o combate ao crime organizado e a corrupção, confere amplos poderes ao Ministério Público, desconsiderando que o excesso de discricionariedade e a falta de controle judicial podem acarretar em inúmeros abusos e no eventual cometimento de ilícitos administrativos, penais e cíveis.

A existência de tamanhas vicissitudes e contrariedades fez com que a Lei nº 13.964/2019, antes mesmo da sua entrada em vigor, fosse questionada perante o Supremo Tribunal Federal por meio de 4 (quatro) Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADI nº 6.298, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE; a ADI nº 6.299, ajuizada pelos partidos políticos PODEMOS e CIDADANIA; a ADI nº 6.300, ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Social Liberal – PSL; e a ADI nº 6.305, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP (ASSUMPÇÃO, 2020, p. 11-12). As ações foram distribuídas ao Ministro, do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux que, em janeiro de 2020, julgou-as monocraticamente determinando a suspensão de diversos dispositivos introduzidos com a norma por prazo indeterminado (ASSUMPÇÃO, 2020, p. 11-12).

Logo, vislumbra-se que a Lei nº 13.964/2019 acabou sendo objeto de inúmeras críticas associadas, principalmente, as mudanças introduzidas na legislação penal e processual penal brasileiras. Nessas matérias, buscou-se aparentemente endurecer as penas, contribuindo ainda

mais para o colapso do sistema carcerário nacional, sem que houvesse qualquer estudo ou debate amplo com a sociedade e os especialistas no assunto. Entretanto, ainda que tenham sido as mais impactadas com as alterações promovidas pelo Pacote Anticrime, a Lei nº 13.964/2019 não se restringiu a promover alterações somente nessas searas jurídicas, uma vez que introduziu mudanças em diversos outros diplomas legais que compõem a legislação pátria e que não constituem temas tão controvertidos na doutrina e jurisprudência.

A Lei de Improbidade Administrativa insere-se nesse contexto, tendo em vista que sofreu importante alteração com a modificação da redação original do parágrafo primeiro do seu artigo 17, que até então vedava, nas ações que apuravam a prática de atos de improbidade administrativa, a realização de transação, acordo ou conciliação (BRASIL, 1992). Nesse caso, especificamente, parece que a Lei nº 13.964/2019 veio resolver definitivamente a polêmica acerca da utilização de meios consensuais de solução de conflitos no âmbito da improbidade administrativa ao revogar a redação original do dispositivo que vedada a autocomposição e introduzir a possibilidade de celebração do chamado acordo de não persecução cível (PINHEIRO, 2021, p. 182) em litígios envolvendo a prática de atos ímprobos.

Assim, no presente capítulo, pretende-se abordar a introdução do acordo de não persecução cível ao ordenamento jurídico brasileiro e as modificações promovidas pela Lei nº 13.964/2019 que, apesar de estabelecerem um novo panorama em que a busca pela solução consensual assume especial relevância na seara da improbidade administrativa, oportunizou que um novo debate emergisse no cenário jurídico consubstanciado na aplicabilidade e regulamentação do instituto em questão.

### 3.1 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E A ALTERAÇÃO DO ART. 17, §1º DA LEI Nº 8.429/92

É cediço que a Lei de Improbidade Administrativa vedava, desde a sua entrada em vigor, a utilização de acordo, transação e conciliação em ações envolvendo a apuração do cometimento de atos ímprobos (BRASIL, 1992). No entanto, na medida em que a consensualidade assumiu papel de destaque no âmbito administrativo e os diversos diplomas legais, relacionados ao Direito Administrativo sancionador e a própria Lei nº 8.429/92, passaram a incluir os meios consensuais como uma opção para resolver os conflitos envolvendo a Administração Pública e os particulares, essa disposição que existia no artigo

17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa não mais se sustentava, ao ponto de alguns defenderem que havia sido tacitamente revogada.

De qualquer modo, legalmente essa vedação ainda existia somente vindo a ser modificada em definitivo com a entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019 que inseriu, ao ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade de celebração em matéria de improbidade administrativa do denominado acordo de não persecução cível.

Ressalta-se, em um primeiro momento, que o Projeto de Lei nº 882/2019, que culminou, em parte, na Lei nº 13.964/2019, contava inicialmente apenas com uma alteração a ser inserida na Lei nº 8.429/92. Essa consistia na modificação do artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa que passaria a vigorar com redação que previa que a transação, o acordo ou a conciliação nas ações que visam apurar atos ímprobos poderiam ser celebrados por meio de acordos de colaboração ou de leniência, de termo de ajustamento de conduta ou de termo de cessação de conduta, aplicando-se as regras previstas na Lei Anticorrupção e na Lei das Organizações Criminosas<sup>23</sup> (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019).

A redação conferida ao dispositivo possibilitaria, portanto, três formas diversas de soluções consensuais na área da probidade administrativa: a transação, o acordo e a conciliação (PEREIRA, R., 2020, p. 215). A modificação apresentava uma regra de aplicação geral da solução consensual na Lei nº 8.429/92, utilizando-se de instrumentos já disponíveis, como o termo de ajustamento de conduta, ao passo que simultaneamente possibilitaria a criação de um acordo nos mesmos moldes da colaboração premiada na seara criminal (PEREIRA, R., 2020, p. 216).

De fato, a essência da alteração que viria a permitir expressamente a utilização de meios consensuais no âmbito da improbidade administrativa estava posta. Todavia, a primeira notícia que se tem da incorporação do denominado acordo de não persecução cível ao texto legal se deu a partir de um substitutivo apresentado pelo Deputado Lafayette de Andrada, relator na comissão especial instituída para análise do Projeto de Lei do Pacote Anticrime (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2021, p. 179).

Nesse particular, importante evidenciar que não há maiores informações da origem do instituto que, muito provavelmente, recebeu a referida nomenclatura em razão da introdução

---

<sup>23</sup> Art. 17. [...] § 1º A transação, o acordo ou a conciliação nas ações de que trata este artigo poderão ser celebradas por meio de acordo de colaboração ou de leniência, de termo de ajustamento de conduta ou de termo de cessação de conduta, com aplicação, no que couber, das regras previstas na Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. [...] (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019).

ao ordenamento jurídico nacional, também através da Lei nº 13.964/2019, do chamado acordo de não persecução penal (ANPP), hipótese de ajuste possível entre o membro do Ministério Público e o investigado em procedimento que apure crime de média gravidade, com pena mínima inferior a quatro anos, no qual sejam pactuadas condições submetidas à obrigatória homologação judicial (PINHEIRO, 2021, p. 17). Com efeito, a expressão “acordo de não persecução cível” parece ter sido meramente a opção de nomenclatura adotada pelo legislador para permitir legalmente a utilização dos meios consensuais de solução de conflitos na seara da improbidade administrativa, ainda que estivessem sendo há algum tempo pactuados em litígios envolvendo a matéria.

Seja como o for, o projeto substitutivo, submetido à votação no plenário da Câmara dos Deputados, foi aprovado e encaminhado para a análise do Senado Federal com a menção explícita ao chamado acordo de não persecução cível em sua redação (PEREIRA, R., 2020, p. 217). No Senado Federal o texto foi aprovado, sem quaisquer alterações, dando ensejo a um novo estado de coisas no que concerne à improbidade administrativa, de modo a encerrar de vez, sob o prisma legal, a controvérsia sobre a possibilidade ou não de busca pela solução consensual nesse âmbito (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2021, p. 179).

Assim, restou alterada a redação original do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92 para permitir expressamente a possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa<sup>24</sup> (BRASIL, 2019). O instrumento introduzido ao ordenamento jurídico brasileiro tornou-se uma importante ferramenta para garantir maior celeridade e efetividade na tutela do interesse e patrimônio público, especialmente, em situações envolvendo a prática de atos de improbidade administrativa de menor potencial ofensivo e que causem algum prejuízo ao erário, que poderiam ser objeto de uma ação judicial que teria um longo tempo de tramitação. Nessas hipóteses, surgiu a possibilidade de se utilizar um instituto que irá, além de prever sanções ao agente ímprobo, acelerar a devolução de eventuais valores desviados, concretizando verdadeiramente o interesse público.

Há quem sustente que a inserção do instrumento ao ordenamento jurídico brasileiro não gerará maiores efeitos, uma vez que, na prática, os acordos em matéria de improbidade administrativa já vinham sendo celebrados, ainda que existisse previsão legal que impedia a sua utilização (CANÁRIO, 2019). De qualquer modo, por se tratar de instituto novo na

---

<sup>24</sup> Art. 17. [...] § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei (BRASIL, 2019).

legislação pátria, necessário analisar as particularidades que o cercam, dentre essas, a sua natureza jurídica e as consequências dessa definição.

### 3.1.1 Natureza jurídica do acordo de não persecução cível

O acordo de não persecução cível pode ser definido como um acordo firmado entre o Ministério Público ou outro legitimado e o investigado ou demandado por atos de improbidade administrativa, de forma a prevenir o ajuizamento da ação ou sua extinção, por homologação judicial, caso já ajuizada, mediante o estabelecimento e o efetivo cumprimento de determinadas condições e sanções (PEREIRA, L., 2020, p. 60).

Nesse particular, por se tratar de instituto recém introduzido ao ordenamento jurídico brasileiro, ainda é objeto de inúmeras dúvidas entre os juristas, o que inclui as razões de definição da sua natureza jurídica. Leydomar Nunes Pereira (2020, p. 59), argumenta que, por ser possível celebrá-lo na fase extraprocessual ou no curso da respectiva ação judicial, o acordo de não persecução cível tem natureza jurídica de negócio jurídico, na medida em que depende da clara e livre manifestação de vontade das partes em celebrar a avença, em razão da sua natureza consensual bilateral.

Renato de Lima Castro (2020, p. 214) discorre, por sua vez, que a natureza jurídica do acordo de não persecução cível é de um negócio jurídico bilateral *sui generis*, que se aperfeiçoa pela manifestação de vontade em sentidos opostos. De um lado, está o Ministério Público ou o colegitimado, que após a realização de um juízo de valoração firmado na maior ou menor magnitude do injusto, formulará a proposta de acordo, que consistirá na necessidade de reparação do dano, cumulada com uma ou mais das sanções abstratamente previstas na Lei de Improbidade Administrativa e, de outro, encontra-se o autor do fato ímprobo, que por intermédio da autodefesa e defesa técnica, poderá aceitar as propostas apresentadas, entabular contraproposta, para, assim, concretizar o negócio jurídico (CASTRO, 2020, p. 214).

Fernando da Fonseca Gajardoni (2020), por sua vez, trata do instituto lecionando que consiste em um negócio jurídico material focalizado no sancionamento daquele que pratica o ato ímprobo e no acertamento da reparação do dano.<sup>25</sup> Nessa perspectiva, Fábio Medina

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, Fernando da Fonseca Gajardoni (2020) aponta que no acordo de não persecução cível encontram-se traços do acordo de composição civil dos danos do art. 74 da Lei nº 9.099/95 (com exclusão do cabimento da ação civil de improbidade administrativa), do termo de ajustamento de conduta do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/84 (com formação de título executivo contra o celebrante), e do acordo de não persecução penal do

Osório (2020, p. 23) enfatiza que, como o acordo de não persecução cível tem consequências diretas na medida repressiva no campo do direito sancionador, afetando, desta forma, a pretensão punitiva estatal, o instituto acaba sendo atraído para a órbita do direito material, o que implica a renúncia à pretensão punitiva e negociação de sanções, sendo esta a sua finalidade primária.

Seja como o for, tendo natureza de negócio jurídico, a doutrina que tratou sobre o tema parece defender, em sua maioria, que o acordo de não persecução cível não seria um direito público subjetivo do agente, investigado ou demandado por ato ímprobo, o que implica que os legitimados ativos não são obrigados a propô-lo caso entendam pela sua não pertinência ao caso (PEREIRA, L., 2020, p. 63).

É certo que em um cenário em que o acordo de não persecução cível se insere como mecanismo para resguardar o interesse público e garantir uma maior efetividade no retorno ao patrimônio público de bens e valores desviados, em princípio, não haveria razões para conceber o instituto como direito subjetivo do acusado. Aliás, à luz do que assevera Marino Pazzaglini Filho (2018, p. 138), vislumbra-se que as medidas punitivas arroladas na Lei de Improbidade Administrativa possuem natureza política, político-administrativa, administrativa e civil, o que faz com que a ação de improbidade administrativa não se sujeite ao regime processual penal em que o processo idealmente, em um sistema acusatório como se pretende o brasileiro, deve ser analisado como verdadeiro direito de defesa do acusado.

No entanto, necessário salientar que, ainda que não se trate de norma inserida no sistema processual penal, o que se verifica, em concreto, é a possibilidade efetiva de que as penas de improbidade administrativa possam ser ainda mais graves do que as penas previstas para crimes vinculados às mesmas condutas, o que acaba por colocar a improbidade administrativa no contexto de um direito punitivo de relevante gravidade, que se constitui em penúltimo ou até mesmo em último degrau da punibilidade do Estado, dada a extrema gravidade de suas sanções (HORTA, 2020, p. 42).

Nesse cenário, faz-se primordial analisar a improbidade administrativa a partir de um regime processual próprio em que impere todas as garantias e direitos fundamentais constitucionalmente assegurados aos acusados em geral (HORTA, 2020, p. 42). Dessa forma, não haveria como conceber o acordo de não persecução cível como mera discricionariedade

---

art. 28-A do CPP ou acordo de leniência do art. 16 da Lei nº 12.846/2013 (com aceitação voluntária de sanções pela prática do ato).



do titular da função pública por se tratar de concepção que vai de encontro à forma como o sistema processual brasileiro alegadamente se estrutura e ao cerne da solução consensual de conflitos em que as partes, em tese, deveriam negociar em igualdade de condições.

Nada obstante o defendido, o que vem prevalecendo é a concepção de que o instituto não constitui direito subjetivo do acusado, tendo, inclusive, o entendimento sido prestigiado no âmbito da jurisprudência catarinense que proferiu decisão em que negou o reconhecimento ao oferecimento do acordo de não persecução cível, em razão da existência de negativa expressa do Ministério Público em conceder o ajuste que não se trataria de direito subjetivo da parte (SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, 2021).<sup>26</sup>

De qualquer forma, nada obstante a proposição do acordo de não persecução esteja no espectro de atribuição do titular da função pública, essencial que o legitimado fundamente a orientação perseguida (CASTRO, 2020, p. 218), analisando as circunstâncias de cada hipótese em concreto para, a partir de um juízo de conveniência e oportunidade, decida pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa ou a formalização do acordo de não persecução cível (ANDRADE, 2020) <sup>27</sup>.

Logo, busca-se uma objetividade lógica, de modo a não se desvalorizar o acordo de não persecução cível com a criação de estorvos de ordem subjetiva que dificultem que o instituto seja oportunizado aos que efetivamente façam jus à avença, nos termos da normatividade e razoabilidade (PEREIRA, L., 2020, p. 64). Em outras palavras, tem-se que a autonomia do agente, em meio a negociação realizada, em larga medida, é relativizada pela incidência de princípios constitucionais, destacando-se os princípios da publicidade, da proporcionalidade, da moralidade pública e, em especial, o da impessoalidade, que deve reger os eventuais ajustes firmados (FREITAS, 2017, p. 35).

---

<sup>26</sup> Nesse sentido: “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS INFRINGENTES. [...] PLEITO DOS EMBARGANTES PARA QUE SEJA RECONHECIDO O DIREITO DE "ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL", NOS TERMOS DO §1º DO ART. 17 DA LEI N. 8.429/92, COM A REDAÇÃO DADA PELO PACOTE ANTICRIME. IMPOSSIBILIDADE. NEGATIVA EXPRESSA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DA PARTE. CONDENAÇÃO QUE, NA ESTEIRA DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ, IMPOSSIBILITA O OFERECIMENTO DE QUALQUER PROPOSTA. PRETENSÃO REJEITADA. [...]” (SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, 2021)

<sup>27</sup> Landolfo Andrade (2020) aponta que se as condições se mostrarem favoráveis à celebração do acordo, deve-se privilegiar essa forma de solução do conflito, sendo dever tanto do Ministério Público como da Administração Pública buscar a solução negociada de forma exaustiva. Todavia, não existe para o agente ímprobo um direito subjetivo à celebração do acordo.

Estabelecida a natureza jurídica do acordo de não persecução cível e as consequências que surgem dessa conceituação, impende analisar também a constitucionalidade do instituto em meio ao que resta constitucionalmente previsto em matéria de improbidade administrativa.

### **3.1.2 Constitucionalidade do acordo de não persecução cível**

A verificação da constitucionalidade do acordo de não persecução cível decorre, em grande medida, da análise do artigo 37, §4º da Constituição Federal que leciona que os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988). O dispositivo constitucional, que trata das hipóteses de improbidade administrativa, não prevê, portanto, qualquer vedação ao acordo punitivo, delegando ao legislador a forma e o modo de punição, de modo que o consenso revela-se como uma opção viável (PINHEIRO, 2021, p. 183).

É certo, que diante da possibilidade de celebração de acordos punitivos em outras frentes que compõem o sistema brasileiro anticorrupção, no qual a Lei de Improbidade Administrativa faz parte, não deveria existir maiores discussões acerca da constitucionalidade da utilização de meios consensuais de solução de litígios, em que se inclui o acordo de não persecução cível, na seara da improbidade administrativa. Tanto é assim que, no campo criminal, quando se trata das permissões de acordos punitivos para delitos de alta gravidade, como é o caso daqueles que a Lei das Organizações Criminosas regula e que também foram objeto da Lei Anticrime, não há maiores questionamentos e tampouco declaração de inconstitucionalidade, o que demonstra a tendência da ordem jurídica nacional (PINHEIRO, 2021, p. 183).

Esse entendimento torna-se mais evidente quando se analisa em uma perspectiva ampla o sistema brasileiro, uma vez que a edição da Lei nº 13.665/2018, que alterou a Lei de Introdução ao Direito Público (LINDB), possibilitou através da redação do artigo 26<sup>28</sup> da norma em questão a celebração de compromisso para o fim de eliminar irregularidade,

---

<sup>28</sup> 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 (BRASIL, 2018).

incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (PINHEIRO, 2021, p. 183-184).

Destaca-se que essa modificação normativa estabeleceu um verdadeiro permissivo legal genérico para a consensualidade administrativa, superando qualquer dúvida acerca da possibilidade de celebração de acordos pela Administração Pública (GUERRA; PALMA, 2018, p. 147). Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi Palma (2018, p. 147) salientam que o artigo 26 da LINDB criou uma nova espécie de acordo e trouxe o mínimo regulamentar desta figura, com os requisitos de validade imprescindíveis à efetividade e à garantia dos interesses gerais, de modo a garantir os direitos na negociação e no atendimento ao fim público, sem incorrer no risco de subversão ou desnaturação pelo exercício do poder regulamentar.

Nessa perspectiva, não há como sustentar a inconstitucionalidade do chamado acordo de não persecução cível. Com efeito, a vedação que existia a possibilidade de realizar acordo, transação e conciliação em matéria de improbidade administrativa é que parecia estar eivada de inconstitucionalidade, especialmente, após a abertura do Direito Administrativo sancionador à consensualidade e a edição de diversos atos e diplomas legais que incorporaram essa perspectiva com o intento de maximizar e dar maior efetividade a tutela do interesse e patrimônio público.

A vedação legal que existia no artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa teve, inclusive, sua constitucionalidade contestada perante o Supremo Tribunal Federal através da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.980, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Na ação, julgada prejudicada por perda do objeto, sustentava-se que a proibição a utilização dos meios consensuais de solução de litígios em matéria de improbidade administrativa violava o princípio da eficiência administrativa, da tutela jurisdicional efetiva e da razoável duração do processo, bem como da segurança jurídica (BRASIL, Partido Trabalhista Brasileiro, 2018).

De fato, com a introdução do acordo de não persecução cível ao ordenamento admitindo que os particulares transacionem com a Administração Pública em matéria de improbidade administrativa, respeitou-se o princípio da eficiência administrativa, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal que estabelece que a atividade administrativa deve-se orientar no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que dispõe e ao menor custo possível (SILVA, 2014, p. 680).

A utilização do acordo de não persecução cível garante que a Administração Pública diminua os gastos com processos judiciais que podem tramitar por um longo período de tempo, assim como possibilita uma solução mais célere e, conseqüentemente, uma devolução mais rápida e mais eficiente de valores públicos indevidamente desviados, o que acaba por concretizar, além do princípio da eficiência, os princípios da celeridade processual e razoável duração do processo, consagrados no artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal<sup>29</sup>.

Além disso, a entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019 e a instituição do acordo de não persecução cível trouxeram efetivamente maior segurança jurídica ao assunto, tendo em vista que Lei nº 8.429/92 permanecia sendo a única norma, no microssistema de combate a corrupção e de defesa da probidade administrativa, que vedava a busca pela solução consensual. Ademais, em que pese existisse a vedação legal insculpida no artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa, na prática o que se observava era que a celebração de acordos em matéria de improbidade administrativa estava materializada com a existência, inclusive, de atos regulamentando o tema, como a Resolução nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Público que permitiu a celebração de compromissos de ajustamento de conduta em hipóteses em que se apuravam o cometimento de atos ímprobos.

Nesse cenário, resta evidente que o acordo de não persecução cível insere-se em um contexto em que a proibição à consensualidade que poderia estar maculada por algum vício, de forma que não persistem maiores argumentos para contestar a constitucionalidade do instrumento. Entretanto, nada obstante a demonstração da constitucionalidade do acordo em questão e a importância da sua inserção ao ordenamento jurídico, que marca a mudança de entendimento acerca da utilização de meios consensuais de solução de conflitos na seara da improbidade administrativa, o instituto segue desprovido de regulamentação legal, em razão do veto presidencial ao pretense artigo 17-A da Lei nº 8.429/92, que também seria introduzido pela Lei nº 13.964/2019.

### 3.2 VETO PRESIDENCIAL AO ART. 17-A DA LEI Nº 8.429/1992: AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO AO ACORDO

---

<sup>29</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (BRASIL, 1988).

É essencial salientar que a Lei nº 13.964/2019, além de prever a alteração do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92, que assegurou a inserção do acordo de não persecução cível na seara da improbidade administrativa, também buscou tratar da regulamentação do instituto prevendo a inserção do artigo 17-A na Lei de Improbidade Administrativa.<sup>30</sup>

O dispositivo legal exigia que o acordo de não persecução cível poderia ser celebrado a depender das circunstâncias do caso concreto e desde que se obtivesse ao menos o integral ressarcimento do dano, a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, mesmo nas situações envolvendo agentes ímprobos privados, e o pagamento de multa de 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem obtida pelo agente (BRASIL, 2019). Havia, portanto, parâmetros mínimos a serem observados no momento de se celebrar ou propor o ajuste, de modo a preservar o interesse público e garantir efetivamente a tutela do patrimônio público.

Além disso, transportando em certa medida exigências previstas em normas processuais penais que versam sobre instrumentos do direito premial, condicionou-se a celebração do acordo de não persecução cível a análise da 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, na rápida solução do caso (BRASIL, 2019). Ademais, admitindo-se a possibilidade de celebração do acordo judicial e extrajudicialmente entre o ofensor e o Ministério Público, estabeleceu-se que o instrumento deveria ser levado em 60 (sessenta) dias para a análise do órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil, devendo em seguida ser encaminhado ao juízo para fins de homologação (BRASIL, 2019).

Logo, a regulamentação ao instituto primava por estabelecer o alcance e as condições do acordo em questão que deveriam ser consideradas pelo órgão proponente na celebração

---

<sup>30</sup> Art. 17-A. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados: I – o integral ressarcimento do dano; II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados; III – o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida, atendendo a situação econômica do agente. § 1º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta 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, na rápida solução do caso. § 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade. § 3º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor. § 4º O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil. § 5º Cumprido o disposto no § 4º deste artigo, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins de homologação (BRASIL, 2019).

desses ajustes, o que traria maior segurança jurídica a matéria que teria seu procedimento padronizado em todo o território nacional.

Entretanto, após a aprovação da Lei nº 13.964/2019 pelo Congresso Nacional, a norma foi encaminhada ao Presidente da República Jair Bolsonaro, que ao sancioná-la, vetou diversos dispositivos, incluindo o que seria o artigo 17-A da Lei nº 8.429/92. Das razões ao veto, depreende-se que a motivação fundamentou-se no fato de que a previsão contida no artigo 17-A pretensamente contrariaria o interesse público, representando retrocesso ao tema, por permitir somente ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa, excluindo, portanto, o ente lesado (BRASIL, Presidência da República, 2019) <sup>31</sup>.

Denota-se, portanto, a existência de uma preocupação com a segurança jurídica, uma vez que a norma vetada conferia, a princípio, legitimidade exclusiva ao Ministério Público para a celebração do acordo de não persecução cível, o que acabava gerando uma pretensa incompatibilidade lógica com o artigo 17, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado e prevê legitimidade tanto para o Ministério Público como para as pessoas jurídicas interessadas ajuizarem ação de improbidade administrativa (ANDRADE, 2020).

Todavia, ao analisar detidamente o dispositivo, vislumbra-se uma possível inadequação do veto presidencial, considerando que em nenhum momento o legislador restringiu a legitimidade, para propor e celebrar os acordos de não persecução cível, ao Ministério Público. Com efeito, à luz do que defende Humberto Dalla Bernardino Pinho (2020, p. 155), o que se verifica é que o legislador somente frisou que nos acordos propostos pelo Ministério Público deveriam ser observados certos parâmetros, os quais já haviam sido mencionados pelo Conselho Nacional do Ministério Público na anteriormente citada e analisada Resolução nº 179/2017. Isso, porém, não significaria que houve uma exclusão expressa do outro ente legitimado para também propor o acordo de não persecução cível.

---

<sup>31</sup> Nesse sentido, colhe-se das razões ao veto que “a propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de ANPC nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria LIA, que se mantém inalterado, o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade. Assim, excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do ANPC representa retrocesso da matéria, haja vista se tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente.” (BRASIL, Presidência da República, 2019).

Além disso, necessário salientar, diante da pretensa alegação de que os dispositivos vetados trariam uma insegurança jurídica à matéria, que ao impor o veto presidencial à regulamentação do acordo de não persecução cível, criou-se uma insegurança jurídica ainda maior, tendo em vista que se inseriu um instituto novo à legislação nacional para ser utilizado em matéria de improbidade administrativa, mas sem estabelecer quaisquer parâmetros mínimos a serem observados, o que poderá gerar inúmeras incongruências na utilização do instrumento entre os estados da federação ou, ainda, obstaculizar a sua implementação.

Deve-se ressaltar, ainda, que o parágrafo segundo, do pretense artigo 17-A da Lei de Improbidade Administrativa, que previa a admissão da celebração do acordo de não persecução cível no curso da ação de improbidade administrativa e que também seria inserido pela Lei nº 13.964/2019, foi igualmente vetado, mas recebendo razões de veto em apartado. Dessas, extrai-se que o dispositivo alegadamente contrariaria o interesse público e comprometeria a eficiência da norma jurídica que assegura a sua realização, considerando 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 (BRASIL, Presidência da República, 2019).<sup>32</sup>

Nesse particular, infere-se que o veto fundamentou-se na premissa de que o dispositivo, que conferia a possibilidade de transacionar no curso da ação, seria contrário ao interesse público por comprometer a eficiência da utilização dos meios consensuais de litígio na seara da improbidade administrativa, subentendendo-se que a solução consensual não deveria ser admitida quando a ação para apurar o cometimento de atos de improbidade administrativa já estivesse ajuizada.

Contudo, examinando-se detalhadamente a norma como um todo, conclui-se que o referido veto é ainda mais inconsistente do que o aplicado ao restante do artigo 17-A da Lei nº 8.429/92, uma vez que a Lei nº 13.964/2019 também acrescentou ao artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa o §10-A<sup>33</sup>, que passou a prever expressamente a possibilidade de se buscar uma solução consensual no curso da demanda que apura a prática de ato ímprobo

---

<sup>32</sup> Nesse sentido, colaciona-se das razões ao veto que “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.” (BRASIL, Presidência da República, 2019).

<sup>33</sup> Art. 17. [...] § 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias (BRASIL, 2019).

(BRASIL, 2019). Esse dispositivo, contrariando as razões ao veto do pretenso artigo 17-A, §2º da Lei nº 8.429/92, foi promulgado e incorporado a legislação, de modo que não haveria como sustentar o alegado para vetar o dispositivo que autorizava a celebração de acordo de não persecução cível judicialmente.

De qualquer forma, o Congresso Nacional, analisou os vetos presidenciais aplicados ao Pacote Anticrime e, apesar de ter derrubado, em sessão conjunta, dezesseis dos vinte e quatro vetos à norma, não incluiu os dispositivos vetados que integrariam a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, Congresso Nacional, 2021). Nesse cenário, ainda que a Lei nº 13.964/2019 tenha inserido a possibilidade de celebração do chamado acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa, atualmente, em razão dos vetos aos dispositivos que regulamentariam o instituto, inexistem parâmetros procedimentais e materiais mínimos estabelecidos em lei a serem observados nesses ajustes (ANDRADE, 2020).

O legislador acabou sendo omissos a respeito de diversas questões relevantes que envolvem a utilização do acordo de não persecução cível (PINHO, 2020, p. 156-157), de modo que emergem incertezas sobre a própria efetividade da norma que inseriu o instrumento ao ordenamento jurídico consubstanciadas, essencialmente, na existência ou não de subsídios suficientes, considerando a intensa evolução jurisprudencial, doutrinária e normativa acerca da utilização dos meios consensuais de solução de litígios no Direito Administrativo sancionador, aptos a regulamentarem minimamente esse novo instituto e permitirem a sua implementação prática.

Nessa lógica, há quem sustente que, embora o acordo de não persecução cível encontre-se previsto normativamente, por estar pendente de condições e requisitos que estabeleçam, inclusive, o seu alcance em razão do veto presidencial ao pretenso artigo 17-A a ser inserido na Lei nº 8.429/92, qualquer proposta que abarque essa modalidade de acordo no momento tornar-se-ia duvidosa (NEUBAUER, 2020).

Para os defensores dessa visão, esses parâmetros necessários à celebração dos mencionados ajustes, que estipulem a margem de atuação dos órgãos legitimados, somente poderiam ser estabelecidos pelas vias legislativas, de forma que adotar qualquer outro critério, que não o estabelecido em lei, seria o mesmo que substituir o legislador em suas escolhas, circunstância que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito e com a regra da indisponibilidade do interesse público, em que a atuação estatal deve sempre pautar-se pelo



princípio da legalidade, insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (NEUBAUER, 2020).

Entretanto, entende-se ser essencial considerar que, em que pese existisse expressa disposição na legislação de improbidade que vedava a busca por uma solução consensual, ao longo dos anos o direito brasileiro paulatinamente foi temperando o rechaço quanto a acordos em litígios de interesse da Administração Pública, quando envolvido o interesse patrimonial público (DEZEM; SOUZA, 2020, p. 115). A edição desses inúmeros diplomas e atos normativos permitiu que na prática, e com a anuência jurisprudencial, acordos viessem a ser celebrados na área da improbidade administrativa, inclusive no âmbito de casos de repercussão, contornando-se a dicção original da Lei nº 8.429/92 (DEZEM; SOUZA, 2020, p. 115).

Nessa perspectiva, ainda que a ausência de regulamentação normativa ao acordo de não persecução cível acabe criando verdadeiro empecilho para que se firme tais avenças e que o ideal fosse estabelecer critérios mínimos à celebração desse tipo de ajuste através de uma nova legislação, vislumbra-se que a possibilidade de formalizar esses acordos está posta. Na ausência de norma específica que regule o tema, pode-se utilizar daquilo que há disposto na legislação, relacionada ao Direito Administrativo sancionador e ao microsistema de combate à corrupção e tutela da probidade administrativa, que trata da utilização dos meios de solução consensual de conflitos.

Nesse cenário, há quem argumente que os acordos de leniência, abordados no âmbito do microsistema de combate à corrupção, poderão servir de base para solidificar as diretrizes dos acordos de não persecução cível (LEBRE, 2020, p. 122). Renato de Lima Castro (2020, p. 216), por sua vez, defende que diante da ausência de expressa previsão normativa que indique os pressupostos de admissão do acordo de não persecução cível, seria viável utilizar analogicamente, guardadas as devidas proporções, os critérios exigidos pela disposição processual penal referente ao acordo de não persecução penal, também inserido ao ordenamento pela Lei nº 13.964/2019.

Isso seria possível, pois a corrupção seria um ilícito multifacetário, que viola vários bens jurídicos podendo implicar em sanções civis, penais e administrativas, de modo a legitimar que os microsistemas de proteção dialoguem, não apenas porque partem do fato comum de corrupção, mas, sobretudo, porque emanam do poder de punir do Estado e com

restrição ou limitação de bens ou direitos para tutela de interesses públicos fundamentais (CASTRO, 2020, p. 215-216).

Landolfo Andrade (2020), por outro lado, salienta que, diante da ausência de regulamentação, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público poderia regulamentar a matéria, em nível nacional, editando normas gerais a serem complementadas pelos Ministérios Públicos dos Estados e da União, bem como que a própria Administração Pública poderia definir os parâmetros procedimentais e materiais a serem observados por seus entes na celebração dos acordos de não persecução cível.

Nesse particular, destaca-se que no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, durante a 1ª Sessão Extraordinária de 2021, foi apresentada proposta de Resolução que regulamenta o artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92, para disciplinar o instituto do acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2021), o que poderia auxiliar a preencher as lacunas deixadas pelo veto presidencial ao artigo 17-A da Lei nº 8.429/92.

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, editou a Portaria Normativa nº 18, em 16 de julho de 2021, a fim de regulamentar o acordo de não persecução cível no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal estabelecendo a natureza sancionatória e reparatória do instituto (BRASIL, Advocacia-Geral da União, 2021).

O Ministério Público Federal, através da Orientação nº 10 elaborada pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, também estabeleceu os parâmetros formais e materiais para a celebração de acordos de não persecução cível, no âmbito do sistema de responsabilização geral e autônomo da improbidade administrativa, a serem observados nos ajustes firmados envolvendo a instituição (BRASIL, Ministério Público Federal, 2020). Em Santa Catarina, especificamente, à luz do que vem sendo feito nos *Parquets* de cada estado da federação, o Ministério Público Estadual, através do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, expediu duas Notas Técnicas no ano de 2020 que tratam do instituto e visam auxiliar as promotorias na celebração de tais ajustes.<sup>34</sup>

De qualquer modo, nada obstante os atos que vem sendo expedidos pelos órgãos legitimados para propor o acordo em questão, observa-se que no âmbito nacional ainda

---

<sup>34</sup> O Ministério Público do Estado de Santa Catarina expediu, ainda no ano de 2020, a Nota Técnica nº 001/2020/CMA que trata de regular o acordo de não persecução cível na área da moralidade administrativa e Nota Técnica nº 002/2020/CMA que aborda especificamente a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos aplicadas na celebração de acordos de não persecução cível na seara da improbidade administrativa.

inexiste ato ou norma regulamentando a matéria, de forma que, por se estar diante da possibilidade de aplicação consensual de sanções e outras obrigações no tocante à lesão ao direito difuso e fundamental da probidade administrativa, torna-se possível fazer o uso, prioritariamente, da analogia com as leis que versam sobre a possibilidade de autocomposição no âmbito do Direito Público (PINHEIRO, 2021, p. 185).

É certo que, a depender das normas e institutos que sejam utilizados para estabelecer as balizas aos acordos de não persecução cível, diferentes pressupostos deverão ser considerados no momento de firmar tais ajustes, o que acabará comprometendo, em certa medida, a segurança jurídica em torno do tema. Todavia, embora tais diplomas legais<sup>35</sup> não tragam a fórmula perfeita para a aplicação dos acordos de não persecução cível, é possível que sejam utilizados de base hermenêutica e prática, para que, realizados os devidos temperamentos e adaptações, seja viável estabelecer, na medida do possível, os parâmetros mínimos que devem ser observados no momento de firmar os acordos em questão (PINHEIRO, 2021, p. 185).

### 3.3 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

A edição da Lei nº 13.964/2019, alvo de inúmeras críticas relacionadas, especialmente, as modificações promovidas em matéria de direito penal e processual penal, foi um marco no ordenamento jurídico brasileiro por introduzir modificações em diversos diplomas legais, o que incluiu a Lei nº 8.429/92, norma que trata da improbidade administrativa.

O Pacote ou Lei Anticrime, como ficou notoriamente conhecida a Lei nº 13.964/2019, alterou a redação do artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa, encerrando com o debate acerca da utilização de meios consensuais de solução de conflitos em matéria de improbidade administrativa, ao inserir a possibilidade de celebração do chamado acordo de não persecução cível em situações envolvendo a prática de atos ímprobos.

O novo instituto, enquanto negócio jurídico surgiu como um importante instrumento para se efetivar verdadeiramente o interesse público, garantindo a tutela do patrimônio

---

<sup>35</sup> Pinheiro (2021, p. 186) cita como diplomas, que poderiam ser objeto de analogia para a aplicação do acordo de não persecução cível no âmbito da improbidade administrativa, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4657/42), que permitiu que autoridades administrativas celebrassem compromissos quando presentes razões de relevante interesse geral; a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que traz a previsão do termo de ajustamento de conduta; e a Lei nº 13.150/2015 que trata da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

público de forma mais eficiente e célere em diversas situações e trazendo maior segurança jurídica à matéria que na realidade prática já admitia a solução consensual, apesar da vedação normativa que existia ao tema. Nada obstante o exposto, o instrumento acabou ficando desprovido de regulamentação em razão do veto presidencial ao pretenso artigo 17-A da Lei de Improbidade Administrativa, que seria inserido através da Lei nº 13.964/2019, o que poderia obstaculizar a sua pronta implementação no âmbito da improbidade administrativa.

Nessa perspectiva, à luz do que existe até então produzido sobre o tema, primordial fazer uma reflexão acerca do acordo de não persecução cível e todas as particularidades que envolvem a sua celebração, a fim de se demonstrar que, em que pese inexista regulamentação normativa por ora a matéria, existem subsídios para a aplicabilidade prática do instituto.

#### **4 PARÂMETROS PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL APÓS O VETO PRESIDENCIAL ÀS NORMAS PROCEDIMENTAIS**

Diante do veto presidencial aplicado ao pretense artigo 17-A da Lei nº 8.429/92 e da ausência de regulamentação normativa ao acordo de não persecução cível, necessário estabelecer os parâmetros procedimentais e materiais mínimos a serem observados na celebração desses ajustes.

Nesse sentido, embora inexista no Código de Processo Civil ou mesmo na Lei de Improbidade Administrativa expressa previsão dos requisitos necessários à aplicação do acordo de não persecução cível, ao menos até o momento, entende-se plenamente admissível o diálogo entre os microsistemas penal e administrativo sancionador, que emanam do poder punitivo e sancionatório do Estado (CASTRO, 2020, p. 215).

Assim, objetiva-se neste terceiro capítulo estabelecer as balizas que envolvem a aplicação do acordo de não persecução cível, de modo a demonstrar, à luz do que vem sendo apontado pela doutrina e jurisprudência, que muito embora não exista regulamentação legal ao novo instituto, existem subsídios suficientes que permitem que esses acordos possam ser plenamente formalizados no âmbito da improbidade administrativa.

##### **4.1 PRESSUPOSTOS**

O acordo de não persecução cível, segundo Landolfo Andrade (2020), somente poderá ser celebrado quando estiverem presentes, cumulativamente: a confissão da prática do ato de improbidade administrativa; o compromisso de reparação integral do dano eventualmente sofrido pelo erário; o compromisso de transferência não onerosa, em favor da entidade lesada, da propriedade dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direto ou indiretamente obtido da infração, quando for o caso; e a aplicação de uma ou algumas das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

Renato de Lima Castro (2020, p. 216), por sua vez, partindo do que dispõe o artigo 28-A do Código de Processo Penal, que inseriu no ordenamento, através da Lei nº 13.964/2019, requisitos ao chamado acordo de não persecução penal, também estabelece como condicionante à celebração de acordo de não persecução cível que exista a confissão do ato

ímpuro, a qual serve como verdadeira premissa de submissão do agente ao regime de responsabilidade e sanção prevista no ordenamento jurídico.

Nesse particular, porém, cumpre observar que a exigência de confissão da prática do ato ímprobo como pressuposto a celebração do acordo de não persecução cível não parece ser assente na doutrina que tratou do tema. Há quem sustente que, por ter reflexos no âmbito penal, não seria recomendável, inclusive à luz do que estabelece o artigo 379 do Código de Processo Civil<sup>36</sup>, que se exija a sua ocorrência para, só então, ser tomado do agente o compromisso de reparação do dano e aceitação de uma ou algumas sanções da Lei nº 8.429/92 (GAJARDONI, 2020). Essa visão se coadunaria com o vetado artigo 17-A da Lei nº 8.429/92 que não condicionava a celebração do acordo de não persecução cível à confissão do investigado sobre os fatos (GAJARDONI, 2020).

Com efeito, nada obstante a ausência da referida condicionante na norma vetada que regulamentava a formalização desses acordos, vislumbra-se que a exigência de se estabelecer a confissão da prática do ato de improbidade administrativa, como condição para a celebração do acordo de não persecução cível favorece a coerência do microsistema de tutela do patrimônio público, tendo em vista as disposições contidas nas normas<sup>37</sup> que disciplinam a autocomposição em outras instâncias de responsabilização do direito sancionador (ANDRADE, 2020).

Nesse sentido, consoante preconiza Landolfo Andrade (2020), não contribuiria para a lógica jurídica sustentar que um agente público que fraudar uma licitação poderá celebrar um acordo de não persecução cível na esfera da improbidade administrativa, pela prática de ato lesivo ao erário independentemente de confissão, ao passo que, na esfera criminal, esse mesmo agente somente poderá celebrar um acordo de não persecução penal, pela prática do mesmo fato, se confessar sua participação no ilícito.

Essa segunda percepção foi, inclusive, a admitida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo que, ao disciplinar o instituto através da Resolução CPJ nº 1.193/2020,

---

<sup>36</sup> Art. 379. Preservado o direito de não produzir prova contra si própria, incumbe à parte: I - comparecer em juízo, respondendo ao que lhe for interrogado; II - colaborar com o juízo na realização de inspeção judicial que for considerada necessária; III - praticar o ato que lhe for determinado (BRASIL, 2015c).

<sup>37</sup> Dentre tais normas, salienta-se: (i) o artigo 16, § 1º, III, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial); (ii) o artigo 86, § 1º, IV, da Lei 12.825/2011 (Lei do CADE); e (iii) o próprio artigo 28-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei Anticrime (Lei 13.964/2019) (ANDRADE, 2020).

estabeleceu a confissão como condição para a celebração do acordo de não persecução cível<sup>38</sup> (SÃO PAULO, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2020), o que deve ser respeitado no âmbito do respectivo *Parquet* ao menos até que venha a desejada normativa que pode vir a tratar de tal dispositivo.

Contudo, deve-se ressaltar que a citada Resolução exige, não só a confissão do acusado como requisito para a celebração do acordo de não persecução cível, mas que o agente ímprobo firme compromisso, quando for o caso, de colaborar amplamente com as investigações, promovendo a identificação de outros agentes, partícipes, beneficiários, localização de bens e valores e produção de outras provas, durante o curso do inquérito civil ou processo judicial (SÃO PAULO, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2020).

A esse respeito, a doutrina majoritária parece caminhar em outro sentido, na medida em que a obrigatoriedade de que o agente ímprobo colabore com a investigação, apresentando elementos de prova para a elucidação dos fatos, não apareceria como pressuposto à celebração dos acordos no âmbito da improbidade administrativa. De fato, à luz do que defende Landolfo Andrade (2020), ao inserir o acordo de não persecução cível no contexto do direito consensual bilateral, que se difere dos institutos de direito premial, não teria como se exigir do agente infrator a obrigação de colaborar com as investigações<sup>39</sup>.

Esse seria, inclusive, um ponto comum entre o acordo de não persecução penal e o acordo de não persecução cível que não teriam as suas celebrações condicionadas a qualquer proveito para a investigação, bastando a mera confissão (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 72). Entretanto, essa presunção o diferenciaria do acordo de leniência que exige para a sua formalização a colaboração efetiva do agente infrator com as investigações (BRASIL, 2013b), o que poderia gerar uma incongruência no microssistema de combate à corrupção e defesa da probidade administrativa em que a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção assumem papel relevante.

Diante da controvérsia sobre as questões e da ausência de regulamentação normativa sobre o assunto, o melhor caminho no presente momento parece ser a adoção de uma terceira

---

<sup>38</sup> Art. 5º – O instrumento que formalizar o acordo deverá conter obrigatoriamente os seguintes itens, inseridos separadamente: [...] V – Assunção por parte do pactuante da responsabilidade pelo ato ilícito praticado (SÃO PAULO, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2020).

<sup>39</sup> Nesse sentido, Landolfo Andrade aponta que “outro importante ponto comum entre o acordo de não persecução penal e o acordo de não persecução cível reside no fato de que o agente infrator não precisa colaborar com as investigações. Diferentemente, portanto, dos institutos de direito premial, nos quais o coautor ou partícipe do ilícito, visando a obtenção de algum prêmio, coopera com os órgãos de investigação, os acordos de não persecução penal ou cível dispensam essa colaboração.” (ANDRADE, 2020).

via em que e o fornecimento por parte do agente ímprobo de elementos que auxiliem na elucidação dos fatos, poderia ser razão para a concessão de benefícios aos agentes que voluntariamente os indiquem (FIGUEIREDO, *apud* PEREIRA, L., 2020, p. 67), mas não como condicionante para a celebração do acordo de não persecução cível.

De qualquer modo, nada obstante as divergências sobre os pressupostos referidos, a questão da necessidade de reparação do dano ao erário ou de transferência não onerosa em favor da entidade lesada da propriedade dos bens, direitos ou valores, que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtido da infração, não parecem ser objeto de maiores discussões na doutrina. A recomposição do patrimônio público lesado pelas práticas ilícitas seria o núcleo irrenunciável de tutela do interesse público na matéria, prevista expressamente no artigo 5º da Lei nº 8.429/92<sup>40</sup> (ANDRADE, 2020).

Nesse particular, a restituição do dano causado ao erário, decorrente da prática de ato ímprobo, se referiria às hipóteses dos chamados atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário e que se encontram disciplinados no artigo 10, *caput*, da Lei nº 8429/92, de forma que a reparação do dano se limitaria a esse tipo de injusto ímprobo, não sendo exigível nas demais espécies ímprobadas (CASTRO, 2020, p. 217). Por outro lado, nas situações de enriquecimento ilícito, o valor acrescido ilicitamente ou mesmo os bens eventualmente desviados ou subtraídos do ente, público ou privado que recebe subvenção pública, devem ser entregues à Administração Pública (CASTRO, 2020, p. 217).

Destaca-se, ademais, que a necessidade do acordo de não persecução cível contemplar ao menos uma das medidas genuinamente punitivas previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, decorre do fato de que a referida norma reflete nítido caráter punitivo-repressivo. Dessa forma, não caberia ao Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada se contentar com a recomposição do patrimônio público lesado, tendo em vista que se o ressarcimento integral do dano consubstancia simples e inevitável desdobramento de qualquer ato ilícito que importe prejuízo a outrem, tornando-se imperiosa a fixação de, pelo menos, uma das outras sanções apontadas na Lei nº 8.429/92, sob pena de desvirtuamento da função e do papel da Lei de Improbidade Administrativa, que, idealizada como instrumento de punição, transformar-se-ia em mera demanda reparatória (ANDRADE, 2020).

---

<sup>40</sup> Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano (BRASIL, 1992).



Essa condicionante relaciona-se a outro pressuposto, genericamente estabelecido pela lei processual penal ao acordo de não persecução penal, que exige naquele contexto que a celebração do instituto seja necessária e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Ao aplicá-lo ao âmbito da improbidade administrativa e dos acordos de não persecução cível, vislumbra-se que a escolha das sanções a serem impostas, além de considerar a magnitude do injusto ímprobo, deve, também, ter como referencial o desestímulo a novas práticas ímprobas, tanto em seu caráter geral quanto especial (CASTRO, 2020, p. 217).

É certo que os pressupostos aqui abordados podem vir a ser modificados por eventual norma que venha a regulamentar a matéria e, mais que isso, que forneça respostas às questões que ainda são objeto de controvérsia na celebração do acordo de não persecução cível. Contudo, enquanto isso não ocorre, os requisitos expostos podem servir de norte ao instituto, de modo a trazer maior segurança àqueles que participam da celebração de acordos no âmbito da improbidade administrativa.

## 4.2 LEGITIMIDADE

Diante da exposição dos pressupostos para a celebração dos acordos de não persecução cível, outra questão que merece reflexão é a de quem deve figurar como legitimado nos ajustes, tanto ativa como passivamente, e as eventuais repercussões a esse respeito.

### 4.2.1 Legitimidade Ativa

Os legitimados para celebrarem ativamente o acordo de não persecução cível, segundo Leydomar Pereira (2020, p. 61), são os mesmos colegitimados para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, ou seja, o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada. Com efeito, o referido entendimento deriva do próprio veto ao artigo 17-A da Lei nº 8.429/92 que entendeu que a norma conferia legitimidade exclusiva ao Ministério Público, excluindo os demais legitimados dessa possibilidade (PEREIRA, L., 2020, p. 61), bem como do disposto na teoria dos poderes implícitos (PINHEIRO, 2021, p. 207) segundo a qual uma vez estabelecidas expressamente competências e atribuições de um órgão estatal, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ele está implicitamente

autorizado a utilizar os meios necessários para poder exercer essas competências (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2019).

Assim, na ausência de lei, todos os legitimados à propositura da ação de improbidade administrativa, elencados no artigo 1º da Lei nº 8.429/92, estariam, em tese, autorizados a buscar uma solução negociada, de modo que tanto o Ministério Público quanto às pessoas jurídicas interessadas poderiam celebrar o acordo de não persecução cível com o agente ímprobo (ANDRADE, 2020).

Nesse contexto, porém, essencial que se analise em apartado a situação específica das pessoas jurídicas de direito privado que também possuem legitimidade para propor a ação de improbidade administrativa, em razão de perceberem verba pública. Nesses casos, deve-se ponderar que essa legitimidade para ajuizar a demanda não se traduzirá automaticamente para a possibilidade da mesma negociar extrajudicialmente a celebração do acordo de não persecução cível e suas sanções, tendo em vista que se está diante do poder de dispor sobre a punição pela prática de atos contra a probidade administrativa, que é matéria de interesse público e que não pode estar sujeita ao crivo de conveniência e oportunidade de um particular (PINHEIRO, 2021, p. 207).

Diante disso, Landolfo Andrade (2020) defende que nas hipóteses envolvendo as pessoas jurídicas de direito privado, legitimadas à propositura da ação de improbidade administrativa, os acordos de não persecução cível somente poderão ser celebrados extrajudicialmente desde que sejam, necessariamente, homologados em juízo, na forma do artigo 515, III, do Código de Processo Civil<sup>41</sup>, e desde que contem com a oitiva do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, de modo que passarão a dispor da eficácia de um título executivo judicial.

Na fase judicial, não haveria nenhuma limitação quanto aos legitimados, o que significa dizer que todos os entes legitimados à propositura da ação de improbidade poderão celebrar acordos de não persecução cível, os quais, uma vez homologados pelo órgão judiciário, darão origem a títulos executivos judiciais, disciplinados pelo artigo 515, II do Código de Processo Civil<sup>42</sup> (ANDRADE, 2020).

---

<sup>41</sup> Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: [...] III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza (BRASIL, 2015c).

<sup>42</sup> Art. 515. [...] II - a decisão homologatória de autocomposição judicial (BRASIL, 2015c).

Entretanto, em razão da segurança jurídica e da indisponibilidade do interesse público, essa percepção não se mostra como a mais adequada, tendo em vista que nessas situações parece mais oportuno que se respeite a *ratio* jurídica existente no âmbito do direito sancionador, cujo entendimento doutrinário e jurisprudencial é no sentido da impossibilidade de delegação, no âmbito do poder de polícia, da prerrogativa estatal de aplicar sanções às pessoas jurídicas de direito privado (PINHEIRO, 2021, p. 207).

Seguindo esse entendimento, inclusive, que grande parte da doutrina reconhece que não são todos os entes legitimados à propositura da ação de improbidade administrativa que possuem legitimidade para a celebração do compromisso de ajustamento de conduta (PINHEIRO, 2021, p. 208). 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 (ANDRADE, 2020).

Nessa perspectiva, portanto, entende-se que somente o Ministério Público e as pessoas jurídicas de direito público legitimadas para o ajuizamento da respectiva ação de improbidade administrativa podem celebrar os acordos de não persecução cível (PINHEIRO, 2020, p. 208), o que parece ser mais condizente com a tutela do interesse e patrimônio público diante da ausência de disposição normativa que regule a matéria.

Fixadas tais premissas, surge outra questão que será objeto de muitas controvérsias: a chamada legitimidade concorrente para a celebração do acordo de não persecução cível lastreado no mesmo fato ímprobo. O debate sobre a questão surge na medida em que o acordo firmado não vincula os demais concorrentes que possuem a legitimidade para propor a correspondente ação civil pública pela prática de ato de improbidade administrativa (CASTRO, 2020, p. 220).

Nesse sentido, embora se trate de uma legitimidade concorrente e disjuntiva em que não se exige a anuência, autorização ou participação do outro colegitimado na formalização do acordo de não persecução cível, a fim de inibir ajustes incompletos e que possam, eventualmente, serem questionados e até anulados perante o Poder Judiciário (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 86), ideal que se busque a reunião dos colegitimados na negociação, no sentido de que participem das tratativas envolvendo o acordo de não

persecução cível e, conseqüentemente, firmem o ajuste em conjunto, vinculando-os aos termos que restarem compromissados (CASTRO, 2020, p. 220).

É certo que, para além de nos acordos firmados judicialmente, em que o Ministério Público não for o autor da ação, existir uma obrigação de ouvir o órgão na condição de fiscal da ordem jurídica antes da apreciação do pedido de homologação da avença, em razão do disposto no próprio artigo 17, §4º, da Lei nº 8.429/92<sup>43</sup> (ANDRADE, 2020), também no âmbito extrajudicial, deve-se garantir a oportunidade para que o *Parquet* recomende medidas de ajuste que melhor preservem o interesse público. Por outro lado, sendo do Ministério Público a iniciativa do acordo, deve ser facultada à pessoa jurídica interessada a participação nas negociações, dando-lhe conhecimento do teor do ajuste e admitindo-lhe que subscreva medidas que entenda pertinentes (PEREIRA, L., 2020, p. 62).

Dessa forma, se garantirá maior segurança jurídica no cumprimento desses acordos (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 86), evitando-se, até certo ponto, a ocorrência de eventuais conflitos provenientes da ausência de consenso entre as autoridades quanto à realização de determinado ajuste. De qualquer modo, não havendo consenso entre os colegitimados, muito embora o acordo seja válido e eficaz, se adotaria a mesma orientação do processo coletivo, admitindo-se que aquele que não concorda com o acordo ou com as cláusulas pactuadas, questione-as em juízo (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 86).

Demonstrada a legitimidade ativa para a celebração do acordo de não persecução cível, cumpre estabelecer, ainda, a legitimidade para a execução desses ajustes. Nesse particular, seguindo algumas diretrizes do microsistema processual coletivo, ter-se-iam duas modalidades de legitimidade: a legitimidade primária, que corresponderia a quem celebrou o pacto punitivo extrajudicial ou processual, e a legitimidade superveniente ou extraordinária (PINHEIRO, 2021, p. 210).

Essa última, segundo Igor Pereira Pinheiro (2021, p. 210), surgiria diante da inércia do acordante, o que demandaria a atuação do outro legitimado, sendo que no caso Ministério Público traduzir-se-ia em dever funcional de executar o título, em razão do princípio da

---

<sup>43</sup> Art. 17. [...] § 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade (BRASIL, 1992).

obrigatoriedade do processo coletivo, resguardado no artigo 15, da Lei nº 7.347/85<sup>44</sup> e no artigo 12 da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>45</sup>.

Assim, estabelecidas algumas nuances acerca da legitimidade ativa no acordo de não persecução cível, cumpre trazer algumas ponderações acerca da legitimidade passiva nesses ajustes.

#### 4.2.2 Legitimidade Passiva

É notório, em razão do disposto nos artigos da Lei nº 8.429/92, que os legitimados passivos para firmarem os acordos de não persecução cível são aqueles agentes públicos, servidores ou não, que pratiquem atos ímprobos e também os particulares que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indiretamente (BRASIL, 1992). Nesse sentido, surge questão controversa relacionada à celebração de acordos de não persecução cível quando há solidariedade passiva.

De fato, se a obrigação for de caráter divisível, nos casos de solidariedade passiva em matéria de improbidade administrativa, parece não haver maiores problemas quanto à possibilidade de se estabelecer a cota parte da dívida para fins de celebração do acordo e eventual recomposição do erário público. Contudo, na hipótese de obrigação indivisível, a recomposição parcial poderia restar prejudicada caso não conte com a intervenção e concordância de todos os devedores (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 87).

Nesse particular, em regra, não haveria qualquer impedimento para que apenas algum ou alguns dos responsáveis pela prática do ato ímprobo celebrassem acordo de não persecução cível, tendo em vista que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já se sedimentou no sentido de que nas ações de improbidade inexistem litisconsórcio passivo necessário entre agentes públicos e eventuais terceiros beneficiários ou participantes<sup>46</sup> (PINHEIRO, 2021, p.

---

<sup>44</sup> Art. 15. Decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados (BRASIL, 1985).

<sup>45</sup> Art. 12. O Ministério Público tem legitimidade para executar compromisso de ajustamento de conduta firmado por outro órgão público, no caso de sua omissão frente ao descumprimento das obrigações assumidas, sem prejuízo da adoção de outras providências de natureza civil ou criminal que se mostrarem pertinentes, inclusive em face da inércia do órgão público compromitente (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

<sup>46</sup> Nesse sentido: “[...] IV - Aliás, o entendimento jurisprudencial dominante nesta Corte é no sentido de que, em ação civil de improbidade administrativa, não se exige a formação de litisconsórcio necessário entre o agente

206). Dessa forma, observado o prazo prescricional, tem-se que quem não celebrar o acordo fica sujeito a ser processado pela prática do ato de improbidade sem maiores problemas (PINHEIRO, 2021, p. 207).

Ocorre que, como visto, as sanções da Lei de Improbidade Administrativa alcançam também os particulares que, de qualquer forma, tenham concorrido para a prática do ato ímprobo. A jurisprudência<sup>47</sup>, todavia, não tem admitido que a ação civil pública por improbidade administrativa seja ajuizada, exclusivamente, em relação a particulares, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda, o que conduziria, em princípio, ao entendimento de que seria inadmissível celebrar acordos parciais de não persecução cível em face tão somente do particular enredado na improbidade (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 89).

É certo que a admissão de tal entendimento poderia reduzir e, muito, o espectro de aplicação do instituto. Dessa forma, ressalvada a situação de indivisibilidade, não seria razoável exigir que todos os investigados estejam de acordo com a solução consensual para que o Ministério Público ou o ente legitimado aproveite a colaboração do servidor público investigado na elucidação dos atos de improbidade administrativa (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 89).

Nesse sentido, poderia se proceder de modo que, em relação ao agente público que realizou o acordo de não persecução cível, o Ministério Público ou o ente legitimado quando opte por ajuizar a ação civil pública apenas requeira o efeito declaratório com o reconhecimento da improbidade, por já ter acordado às sanções com o investigado (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 89). Em relação ao particular, porém, a ação poderá ter efeitos condenatórios, quando esse não tiver interesse ou não for incluído no acordo, o que contornaria o entendimento jurisprudencial existente (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 89).

---

público e os eventuais terceiros beneficiados ou participantes, por falta de previsão legal e de relação jurídica entre as partes que se obrigue a decidir de modo uniforme a demanda. Precedentes: REsp n. 1.782.128/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2019, DJe 1º/7/2019; REsp n. 1.696.737/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017; e AgRg no REsp n. 1.421.144/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/5/2015, DJe 10/6/2015. [...]” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2020a).

<sup>47</sup> Nesse sentido: “[...] IV. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “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” (STJ, REsp 1.409.940/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/09/2014). Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 574.500/PA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/06/2015; REsp 1.405.748/RJ, Rel. p/ acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/08/2015. [...]” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2020b).

De qualquer modo, independente do agente, público ou particular, responsável pelo ato ímprobo que firme acordo de não persecução cível, primordial que o faça acompanhado necessariamente de um advogado, que participará de todas as tratativas para fins de formalização do ajuste (PEREIRA, L., 2020, p. 62).

#### 4.3 MOMENTO PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO

Estabelecidas as premissas acerca da legitimidade para a celebração do acordo de não persecução cível, imprescindível assinalar que o ajuste pode ser formalizado tanto em etapas judiciais quanto extrajudiciais, ou seja, tanto no curso da ação quanto no curso de inquérito cível, penal ou administrativo (GUIMARÃES DE PAULA; CAMPOS FARIA, 2020, p. 82-83).

Nesse cenário, verifica-se que na fase extrajudicial não há maiores discussões acerca da possibilidade de formalização do acordo. Entretanto, em se tratando de instituto firmado na fase judicial, interessante elucidar se existiria ou não momento oportuno para a sua celebração. Igor Pereira Pinheiro (2021, p. 187), a respeito do assunto, aponta que em razão do disposto no artigo 17, §10-A da Lei nº 8.429/92, recém introduzido com a Lei nº 13.964/19, surgiram duas correntes de pensamento no que toca ao momento para a celebração da avença quando existir ação em curso.

A primeira perfilha que o acordo de não persecução cível poderia ser proposto e celebrado a qualquer momento do processo, haja vista que a modificação do ordenamento permitindo o ajuste veio aplicar na seara da improbidade administrativa o princípio da consensualidade punitiva, que é uma diretriz expressa do atual sistema processual brasileiro (PINHEIRO, 2020, p. 187). Nessa perspectiva, não faria sentido limitar temporalmente a aplicação desse instituto.

Assim, seguindo tal entendimento, o acordo de não persecução cível poderia ser celebrado e homologado judicialmente enquanto o processo estivesse pendente de julgamento (ANDRADE, 2020). Dessa maneira, o limite temporal para a celebração do acordo em questão seria o trânsito em julgado da sentença condenatória, tendo em vista que, fixadas as penas e transitada em julgado a sentença, não se admitiria um acordo que possa implicar a

afetação desta coisa julgada, reduzindo as sanções ou modificando o regime do seu cumprimento, independentemente do *quantum* de pena aplicado (ANDRADE, 2020)<sup>48</sup>.

Por outro lado, há quem sustente a existência de preclusão para a realização de acordo após a apresentação da contestação pela parte contrária, haja vista, para além da literalidade do disposto no artigo 17, §10-A da Lei nº 8.429/92, que o instituto surgiu para buscar, quando cabível, uma resolução célere das demandas (PINHEIRO, 2021, p. 188). Essa linha de entendimento se coaduna com as razões do veto presidencial ao pretense artigo 17-A, §2º da Lei nº 8.429/92, que seria introduzido com o Pacote Anticrime, tendo em vista que a permissão a celebração de acordo de não persecução a todo tempo desvirtuaria, em tese, o próprio objetivo do consenso já que o agente infrator estaria sendo incentivado a continuar no trâmite da ação judicial (PEREIRA, R., 2020, p. 227).

Para os defensores dessa tese, a ausência de um limite temporal objetivo iria de encontro à própria essência do instituto e um prêmio a recalcitrância, a falta de boa-fé processual e ao comportamento contraditório (PINHEIRO, 2020, p. 188-189). Dessa forma, seria preciso um limite temporal objetivo a fim de evitar tais comportamentos ou atitudes meramente protelatórias.

Nesse sentido, contestada a ação civil pública pela prática de ato de improbidade administrativa, passar-se-ia a ser inadmissível a formulação do acordo, tendo em vista que o Estado não pode permitir que, de um lado, o autor do fato ímprobo aguarde o término da instrução para aquilatar a conveniência ou oportunidade de realizar o acordo de não persecução cível, uma vez que isso implicaria, também, na violação da eficiência administrativa, economicidade, contribuindo ainda mais para a morosidade da prestação jurisdicional (CASTRO, 2020, p. 219).

Luciano Ferraz (2020), partindo dessas premissas, pondera, porém, que isso não significa, em definitivo, que, após a contestação, as partes estão impedidas de extinguir a ação de improbidade administrativa. Com efeito, passada a contestação, poderão fazer uso de outros instrumentos, tais como os termos de ajustamento de conduta, os acordos substitutivos ou, ainda, os compromissos processuais que visam atingir o mesmo fim (FERRAZ, L., 2020).

---

<sup>48</sup> Landolfo Andrade (2020) complementa tal posicionamento afirmando que a intenção do disposto no artigo 17, §10-A da Lei nº 8.429/92 não é a de fixar um prazo fatal para a celebração do acordo de não persecução cível, mas tão somente a de ampliar as possibilidades de uma solução negociada, por meio da interrupção do prazo para contestação. No referido prazo, as partes poderão concentrar todos os seus esforços nas tratativas necessárias à celebração do acordo, o que acaba ampliando, indiscutivelmente, a chance de sucesso da negociação (ANDRADE, 2020).



É certo que a referida discussão aplicar-se-ia, a princípio, tão somente às ações ajuizadas já na vigência da Lei nº 13.964/19, tendo em vista que em se tratando de ações ajuizadas antes da entrada em vigor da Lei nº 13.964/19, isto é, que estavam em curso antes de 23 de janeiro de 2020 e que já haviam ultrapassado o prazo para contestação, não existira qualquer óbice para que o acordo de não persecução cível fosse celebrado além do prazo da contestação desde que mais vantajoso a tutela do patrimônio público (PEREIRA, L., 2020, p. 70).

De qualquer modo, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre o assunto no julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.659.082/PB, em que se decidiu que o pedido de sobrestamento decorrente da possibilidade de acordo advinda com a Lei nº 13.964/2019, no âmbito da ação de improbidade, deve ocorrer até a apresentação da contestação (BRASIL, Supremo Superior Tribunal de Justiça, 2020c). Posteriormente, todavia, a mesma turma da Corte Superior, no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.314.581/SP, sob a relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, decidiu ser possível a celebração de acordo de não persecução cível no âmbito da ação de improbidade administrativa em fase recursal (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2021).

No voto do eminente Ministro Relator, consignou-se que o entendimento fixado no Agravo Interno em Recurso Especial nº 1.659.082/PB se restringiria ao momento para requerer a suspensão do processo, o que não impediria, porém, a homologação de acordo realizado, mesmo que o processo se encontre em fase recursal. Diante disso, homologou-se o acordo celebrado entre as partes, a fim de extinguir o feito, com resolução de mérito (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2021).

Logo, ressalvados os debates dos juristas sobre o tema, as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça conduzem, em princípio, a premissa de que o acordo de não persecução cível poderá ser firmado mesmo na fase recursal, o que, porém, não suspenderá a ação em curso. Essa visão parece a que melhor se relaciona às disposições contidas na legislação processual brasileira que recepciona a possibilidade de se buscar uma solução consensual mesmo após o trânsito em julgado, de forma que, diante da ausência de limitação temporal prevista em lei específica para a propositura do acordo de não persecução cível, esse parece ser o entendimento que será adotado pelos tribunais pátrios.

#### 4.4 SANÇÕES QUE PODEM SER CONVENCIONADAS

Isso posto, outro ponto de fundamental importância diz respeito às balizas que devem nortear os legitimados na escolha das sanções a serem objeto do acordo de não persecução cível, tendo em vista que o legitimado, responsável por oferecer o ajuste que, em tese, não seria um direito subjetivo do acusado, não pode se apresentar como um instrumento de fraqueza do Estado, ao aplicar penas irrisórias ou mínimas, tampouco pode aplicar penas exageradas diante do tipo de ato ímprobo praticado no caso concreto (PINHEIRO, 2021, p. 213). Dessa forma, uma vez escolhidas as sanções a serem propostas, acomete-se ao autor do fato ímprobo, devidamente assistido por advogado, o direito de aceitar ou não os termos do acordo, sugerindo eventual substituição de uma espécie de sanção por outra (CASTRO, 2020, p. 222).

Ao propor as sanções decorrentes do fato ímprobo deve, porém, o proponente, norteador pelos princípios da publicidade, motivação dos atos administrativos e controle, justificar as escolhas abstratamente previstas, segundo o grau de afetação do bem jurídico e o desvalor da ação proibida (CASTRO, 2020, p. 222). De fato, conforme elucida Landolfo Andrade (2020), a celebração do acordo de não persecução cível em qualquer hipótese deve 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 célere solução do caso.

Diante disso, nos mesmos moldes em que são firmados os compromissos de ajustamento de conduta, na celebração do acordo de não persecução cível é necessário a adoção dos critérios legais da gravidade do fato, da extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido pelo agente, acrescidos sempre do princípio da proporcionalidade (PEREIRA, 2020, p. 228), que será essencial para determinar a individualização das sanções, permeada, necessariamente, pela emissão de juízo de valor da ação e do resultado (CASTRO, 2020, p. 223).<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Renato de Lima Castro (2020, p. 224) aponta que o desvalor da ação materializa-se na análise das características pessoais do agente público, assim como sua posição hierárquica na estrutura organizacional, fatores indispensáveis para sopesar, a maior ou menor, responsabilidade do agente público, ao passo que o desvalor do resultado materializa-se no grau de afetação ou das consequências advindas do ato ímprobo. O exame dos referidos fatores é fundamental para se aquilatar as sanções que devem ser propostas no acordo de não persecução cível.

Nesse sentido, à luz dos princípios que norteiam a atuação administrativa, em especial, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e sob o risco de insuficiente manifestação do poder punitivo estatal, deve existir uma relação de pertinência e eficácia entre o ilícito praticado e as sanções aplicadas, as quais devem ser suficientes para prevenir ou reprimir as condutas atentórias à moralidade administrativa sem se revelarem exageradas a finalidade pretendida pela lei (PINHEIRO, 2021, p. 214).

Tais delineamentos, que devem servir de base para que os órgãos legitimados escolham, adequadamente, as sanções impostas ao agente ímprobo no momento da celebração do acordo, evocam outra questão ainda mais importante e que é objeto de maiores controvérsias: o exame de quais sanções podem ser convencionadas no acordo de não persecução cível.

Nesse particular, não parece haver maiores dúvidas que para a formalização do referido ajuste faz-se necessário, para além da obrigatoriedade de ressarcimento ao erário, a aplicação cumulativa com ao menos uma das sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92<sup>50</sup> (PEREIRA, L., 2020, p. 77-78). Embora exista entendimento de que, a depender do caso concreto, há a possibilidade de se acordar o ressarcimento parcial do erário<sup>51</sup>, o posicionamento que prevalece, em razão de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça há algum tempo, é o de que os legitimados ativos não podem renunciar ou transacionar sobre o integral ressarcimento do erário, tampouco acordar que essa será a única forma de sanção a qual será submetido o agente ímprobo investigado (PINHEIRO, 2021, p. 214), o que parece ser o mais adequado a se aplicar a um instituto inserido no ordenamento com o intuito de tornar a tutela do patrimônio público célere e ainda mais eficiente.

Dessa forma, vislumbra-se que existe um piso obrigatório nas sanções a serem aplicadas consensualmente em sede de improbidade administrativa, isto é, a obrigatoriedade

---

<sup>50</sup> São essas, inculpidas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a aplicação de multa civil e, ainda, a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (BRASIL, 1992).

<sup>51</sup> Nesse sentido, Fábio Medina Osório (2020, p. 48-50) defende que, não se tratando de típica sanção, o ressarcimento integral ao erário não necessita figurar como cláusula obrigatória nas transações levadas a efeito pelos órgãos legitimados. O autor, corroborando tal ilação, aponta que as leis que integram o microsistema de combate à corrupção não exigem o ressarcimento integral ao erário como condição "*sine qua non*" para a celebração do acordo de colaboração, do acordo de leniência ou mesmo do termo de ajustamento de conduta. Dessa forma, a tutela ao patrimônio público, em relação à finalidade buscada, não pode ser deficitária, nem, tampouco, excessiva, a ponto de inviabilizar a transação. Cabe, assim, ao ente legitimado, em um juízo de ponderação, sopesar, no caso concreto e como medida excepcional, se o ressarcimento, ainda que parcial, está em consonância com o melhor interesse da sociedade (OSÓRIO, 2020, p. 48-50).

de aplicação da sanção de reparação ao erário nos casos em que houver dano material ao patrimônio público e, pelo menos, qualquer das outras estipuladas na Lei de Improbidade Administrativa (PINHEIRO, 2021, p. 214-215).

Nesse particular, interessante assinalar que o Ministério Público Federal, na Orientação nº 10 em que regulou o acordo de não persecução cível, reconheceu que, além das sanções previstas na Lei nº 8.429/92, também poderão ser convenionadas em acordos de não persecução firmados no âmbito cível as sanções estabelecidas no artigo 19<sup>52</sup> da Lei Anticorrupção (BRASIL, Ministério Público Federal, 2021).

Nada obstante o estabelecido pelo órgão, por uma questão de segurança jurídica, entende-se que as sanções impostas em acordos que apurem a prática de atos ímprobos deveriam se restringir àquelas previstas na Lei nº 8.429/92. Consoante preconiza José Roberto Pimenta Lima (2009, p. 202), essencial que se obedeça ao princípio da legalidade que em matéria sancionatória é fonte de isonomia, de segurança jurídica e de proteção aos direitos individuais, de forma que na ausência de norma não há como admitir outras sanções que não àquelas contempladas pela Lei de Improbidade Administrativa. É claro, porém, que sanções atípicas, como obrigações de fazer ou não fazer que se revelem pertinentes ao caso e não sejam defesas em lei, também poderão ser objeto de eventual compromisso firmado.

Superado essa questão, verifica-se que, no que tange as sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, não existe quaisquer impasses quanto à aplicação das sanções de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, de ressarcimento do dano, de pagamento de multa civil e de proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios como cláusulas em acordos de não persecução cível que venham a ser eventualmente firmados. No entanto, em relação às sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos emerge verdadeira controvérsia acerca da sua imposição (PEREIRA, L., 2020, p. 79).

---

<sup>52</sup> Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos (BRASIL, 2013b).

#### 4.4.1 Controvérsias sobre a aplicação da pena de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública

Em relação à aplicação das sanções de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública na celebração dos acordos de não persecução cível existem duas correntes que divergem sobre o tormentoso tema. A primeira defende ser possível propor em sede de acordo de não persecução cível qualquer espécie de sanção, compreendendo que, se o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana confere ao homem plena liberdade de vontade para fazer ou deixar de fazer o que lhe melhor aprouver, também impõem a ele necessária responsabilidade pelas decisões tomadas (CASTRO, 2020, p. 231).

Por esse ângulo, o autor do fato ímprobo, uma vez decidido a firmar o acordo de não persecução, livremente e referendado pela defesa técnica, pode aceitar as sanções que entenda necessárias e suficientes para reprimir e prevenir o ato de improbidade administrativa por ele praticado (CASTRO, 2020, p. 231).

Landolfo Andrade (2020), perfilhando desse entendimento, estabelece que se o agente ímprobo concorda com a aplicação da sanção de perda da função pública ou com a suspensão de seus direitos políticos em um acordo de não persecução cível previsto na Lei nº 8.429/92, afastar-se-ia a previsão contida no artigo 20<sup>53</sup> não havendo razão para inadmitir a imposição de tais sanções. Em relação, especificamente, à sanção de perda dos direitos políticos, o autor complementa que a simples confissão do agente ímprobo, colhida em um acordo de não persecução cível, autorizaria a imposição imediata de todas as sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, tanto na fase extrajudicial quanto na fase judicial (ANDRADE, 2020).<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória (BRASIL, 1992).

<sup>54</sup> Landolfo Andrade (2020) aponta que o artigo 15 da Constituição Federal indicou expressamente o ato de improbidade administrativa entre as hipóteses de suspensão dos direitos políticos (privação temporária), não exigindo na norma a condenação definitiva pela prática do ato de improbidade administrativa, mas sim e tão somente a prática do ilícito para a aplicação da sanção. Em relação a hipótese de suspensão relacionada à prática de infração penal, porém, o texto constitucional condicionou-a ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Complementando esse dispositivo, segundo o autor, a Carta Magna estabeleceu no artigo 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa importarão, entre outras coisas, a suspensão dos direitos políticos, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Nessa perspectiva, em obediência a esse comando constitucional, a Lei 8.429/1992 previu expressamente a sanção de suspensão dos direitos políticos que poderá ser aplicada pela prática de qualquer modalidade de improbidade administrativa, ao passo que em seu 17, § 1º, com a nova redação dada pela Lei 13.964/2019, passou a admitir expressamente a solução negociada, sem estabelecer nenhum tipo de limitação material ao acordo (ANDRADE, 2020). Nessa ordem de ideias, sustenta o referido autor que a simples confissão do agente ímprobo, colhida num acordo de não persecução cível, autoriza a imposição imediata de todas as sanções previstas no artigo 12 da LIA, quer seja na fase extrajudicial, quer seja na fase judicial (ANDRADE, 2020).

Por outro lado, há uma segunda corrente que, embora possibilite a aplicação de todas as medidas de recomposição mais alguma das sanções, exclui do referido juízo a imposição da pena de suspensão dos direitos políticos e de perda da função pública, em razão da gravidade dos fatos que ensejam tais medidas ou porque entendem que para a aplicação dessas sanções é indispensável a existência de sentença condenatória (PEREIRA, R., 2020, p. 229), em razão do disposto no artigo 37, §4º da Constituição Federal e no mencionado artigo 20, *caput*, da Lei nº 8.429/92 que exige uma sentença condenatória transitada em julgado para a aplicação dessas penas.

Essa compreensão, em um cenário em que não há regulamentação legal à matéria mostra-se como a mais oportuna, ao menos aos acordos firmados extrajudicialmente, na medida em que, conforme se verá adiante no presente trabalho, tem prevalecido o entendimento de que os ajustes firmados nessa esfera não dependeriam de homologação judicial, constituindo meros títulos executivos extrajudiciais. Com efeito, a permissão para convencionar as referidas sanções enfrentaria problemas também porque correspondem a direitos constitucionais fundamentais e indisponíveis, tendo em vista o disposto no artigo 15, inciso V<sup>55</sup>, artigo 37, §4º da Constituição Federal e artigo 20, *caput*, da Lei nº 8.429/92, impedindo-os de serem objeto de transação (PRADO, 202?, p. 4).

Dessa forma, verifica-se, considerando que o princípio da legalidade impõe à Administração Pública somente fazer o que a lei determina, que não havendo a anuência do investigado em pedir exoneração, não poderá a Administração Pública, ausentes as hipóteses legais configuradoras de demissão, cumprir a cláusula, ainda que acordada, sem observar o contraditório e a ampla defesa, tornando o imposto na prática sem efeito (PRADO, 202?, p. 4). Em igual medida, ainda que o agente ímprobo comprometa-se a pedir a exoneração ou, ainda, a não se candidatar caso aplicada a pena de suspensão de direitos políticos, o compromisso firmado pelo investigado não será suficiente para que se impugne eventual decisão tomada, tendo em vista que nada impede que o investigado desista de pedir exoneração ou mesmo se candidate junto à Justiça Eleitoral (PRADO, 202?, p. 4-7).

De qualquer modo, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, na Nota Técnica nº 0002/2020/CMA elaborada pelo Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, apesar de ter reconhecido a impossibilidade de aplicação da sanção de

---

<sup>55</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º (BRASIL, 1988).

suspensão de direitos políticos em sede negocial, colocou que nessas situações deveria ser acordada uma cláusula com renúncia ao direito de se candidatar a cargos públicos eletivos por período que não ultrapasse os limites da sanção de suspensão de direitos políticos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, bem como que o acordo deve ser submetido à homologação judicial, a fim vincular terceiros (SANTA CATARINA, Ministério Público do Estado de Santa Catarina, 2020a).

É certo, porém, que eventual execução do título, se não houver cumprimento voluntário da obrigação, por envolver mera obrigação de não fazer, redundará em perdas e danos, o que poderá não atender à finalidade de proteção do interesse e patrimônio público que se pretende resguardar. Dessa forma, a melhor solução a hipótese, por ora, parece ser no sentido de que, quando for necessária a imposição de suspensão dos direitos políticos ou mesmo de perda da função pública, será imprescindível o exercício da ação de improbidade administrativa (PRADO, 202?, p. 7), excluindo por completo que essas sanções sejam acordadas, ao menos nos acordos de não persecução cível firmados extrajudicialmente.

#### 4.5 (IM)POSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO JUIZ

Outro ponto que gera certa divergência refere-se à postura do juiz quando da submissão do acordo de não persecução cível à homologação judicial. Há quem entenda que não cabe ao juiz intervir na proposição do acordo, tampouco substituir seu conteúdo, posto que seu papel consiste em tão somente verificar a observância do devido processo legal, mediante exame das formalidades legais e dos requisitos jurídicos pertinentes (CASTRO, 2020, p. 225).

De fato, considerando que o acordo de não persecução cível deve ser firmado entre pessoas maiores e capazes, acompanhadas de um advogado, e do ente legitimado, não haveria, em tese, razão para permitir que o juiz interferisse na sua celebração e no seu mérito, mesmo porque são as partes que estão auto vinculadas às convenções pelo livre acordo de vontades e não os juízes, que estão meramente adstritos ao ordenamento jurídico, submetendo-se às normas jurídicas legisladas ou pactuadas (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 87).

Dessa forma, poderia o magistrado apenas intervir no acordo de não persecução cível pactuado, quando houver absoluta e ostensiva violação do princípio da proporcionalidade (CASTRO, 2020, p. 226), o que permitiria ao juiz devolvê-lo para adequação, sob pena de

interferir na esfera de liberdade e autonomia da vontade das partes (CAMBI; LIMA; NOVAK, 2020, p. 87).

Nada obstante esse entendimento, há quem defenda que a atividade do juiz na celebração de todos os acordos de não persecução cível não será meramente confirmatória, em que se verificam apenas os aspectos formais da avença, mas exigirá que se proceda um verdadeiro exame de mérito do acordo, em que o magistrado poderá deixar de homologá-lo, homologá-lo parcialmente ou recomendar às partes alterações em determinadas cláusulas (ANDRADE, 2020).

É certo que tal visão advém do fato de que todo o acordo de não persecução cível deve necessariamente constituir título executivo judicial, o que implicaria que mesmo os ajustes firmados extrajudicialmente passassem pela homologação judicial. Com efeito, ainda que se entenda que o mais acertado seria a não intervenção do magistrado no conteúdo em si do acordo celebrado, forçoso concluir que, em um contexto em que não há normas regulamentando os acordos de não persecução cível, exigir que todos os ajustes firmados, tanto na seara judicial quanto extrajudicial, sejam submetidos à homologação judicial imprimiria maior segurança jurídica à matéria, dificultando que eventuais excessos sejam cometidos por parte dos entes legitimados para propô-los.

No entanto, a referida concepção também não parece ter consenso entre os juristas que trataram sobre o tema, tendo em vista que muitos sustentam que nessa fase o acordo celebrado deve seguir os mesmos moldes de um compromisso de ajustamento de conduta. Em Santa Catarina, o *Parquet* estadual, através da Nota Técnica nº 001/2020/CMA, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, orientou que na hipótese de celebração do acordo de não persecução cível na fase extrajudicial, não haveria necessidade de homologação perante o judiciário, devendo apenas ser adotado o procedimento previsto para o termo de ajustamento de conduta que consiste na remessa ao Conselho Superior do Ministério Público para homologação, formando um título executivo extrajudicial (SANTA CATARINA, Ministério Público do Estado de Santa Catarina, 2020b).

Nada obstante o exposto, entende-se, ao menos até o presente momento em que não há regulamentação legal à matéria, que o ideal é que todo o acordo de não persecução cível seja submetido a homologação judicial. Todavia, essa visão adotada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina poderia ser aplicada analogicamente nas hipóteses de acordos celebrados pelo Ministério Público em que, submetido ao judiciário, o juiz discorde das



condições ou sanções impostas ao acordo de não persecução cível por considerá-las desarrazoadas. Nessas situações, a fim de não interferir diretamente em seu conteúdo, o magistrado poderia remetê-lo ao Procurador Geral de Justiça, a quem caberia a palavra final sobre o caso.

#### 4.6 CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DO ACORDO E MEIOS DE IMPUGNAÇÃO

Dito isso, convém analisar os meios de impugnação a eventual acordo de não persecução cível. De fato, o instituto, seja como título executivo judicial ou extrajudicial, pode ser objeto de ações e incidentes voltados para declaração de sua nulidade (PINHEIRO, 2021, p. 225). Nesse sentido, Igor Pereira Pinheiro (2021, p. 225-226) salienta a utilização da ação popular, ação anulatória, ação civil pública ou ação de improbidade administrativa como forma de impugnar os eventuais ajustes celebrados.

A ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal<sup>56</sup> e regulada pela Lei nº 4.717/65, pode ser ajuizada por qualquer cidadão quando verificado a prática de ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, inclusive, em atos administrativos, de modo que plenamente cabível o uso dessa *actio* por parte do acusado ou de qualquer interessado com o fim de anular eventual acordo de não persecução cível (PINHEIRO, 2021, p. 225-226).

A ação anulatória, por sua vez, encontra-se prevista no artigo 966, §4º, do Código de Processo Civil<sup>57</sup>, que prevê que os atos de disposição de direitos, praticados pelas partes ou por outros participantes do processo e homologados pelo juízo, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, estão sujeitos à anulação (BRASIL, 2015c), de forma que também poderia ser utilizada para fins de questionar a validade de eventual acordo firmado na seara da improbidade administrativa.

Por outro lado, segundo Igor Pereira Pinheiro (2021, p. 225-226), a ação civil pública ou ação de improbidade administrativa, poderá ser ajuizada pelo Ministério Público quando

---

<sup>56</sup> Art. 5. [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

<sup>57</sup> Art. 966. [...]§ 4º Os atos de disposição de direitos, praticados pelas partes ou por outros participantes do processo e homologados pelo juízo, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, estão sujeitos à anulação, nos termos da lei (BRASIL, 2015c).

ficar comprovado, por exemplo, que o acordo, feito a sua revelia ou com a anuência de outro membro, não previu reparação integral do dano ao erário ou excluiu a participação do *Parquet* nas tratativas.

É certo que, em caso de descumprimento dos referidos acordos, considerando se tratarem de títulos executivos judiciais ou extrajudiciais, poderão os órgãos competentes pleitearem judicialmente a sua devida execução. Nesse aspecto, inclusive, caso exista omissão dolosa dos acordantes em não cumprir com o acordo firmado, poderá restar configurado, a depender da análise do caso concreto, a prática de novo ato de improbidade administrativa.

#### 4.7 PROJETO DE LEI Nº 10.887/2018: ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nada obstante o esforço realizado no presente capítulo em estabelecer parâmetros que, de alguma forma, possam contribuir para a celebração dos acordos de não persecução cível na prática, tendo em vista a falta de regulamentação legal para o instituto, essencial destacar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 10.887/2018 que prevê, dentre suas disposições, a regulamentação ao acordo de não persecução cível (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2018).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: I – o integral ressarcimento do dano; II – a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. § 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. § 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. § 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória. § 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. § 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. § 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2018).

Da análise a referida norma, vislumbra-se que há a manutenção da legitimidade exclusiva do Ministério Público para aviamento do acordo, ponto que teria sido duramente criticado durante as audiências públicas realizadas para a discussão sobre a proposição originária (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2020), tendo em vista que foi o que motivou o veto à norma que regulamentava o referido instituto na Lei nº 13.964/2019. É bem verdade, porém, que o projeto exige, para a realização do acordo de não persecução cível, a oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2018), o que permitiria ao menos que o colegitimado para ajuizar a ação de improbidade pudesse participar da formalização da avença, podendo contribuir para que o seu conteúdo efetivamente tutele o interesse público.

Além disso, digno de nota que o projeto em questão estabelece um prazo de cinco anos de impedimento para celebrar novo acordo caso haja descumprimento de ajuste anteriormente firmado, bem como, em casos envolvendo o ressarcimento do dano ao erário, exige que se realize a oitiva do Tribunal de Contas competente, a fim de apurar o valor do dano a ser ressarcido (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2018). Ademais, a regulamentação da proposta condiciona a celebração do acordo de não persecução cível, firmado tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, à homologação judicial, o que, como visto, traria maior segurança jurídica dificultando o cometimento de eventuais abusos, ao passo que estabelece que o acordo poderia ser realizado mesmo na fase de execução, incentivando a busca pela solução consensual (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2018).

O texto do Projeto de Lei nº 10.887/2018, que tem gerado intensa controvérsia na seara política e jurídica, foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados e segue aguardando a análise do Senado Federal. De qualquer forma, caso aprovado e sancionado, nada obstante alguns pontos destoem do que até o momento tem-se aplicado e sustentou-se no presente trabalho acerca da celebração dos acordos de não persecução cível, representará um marco na regulamentação do instituto, eliminando as lacunas que ainda existem acerca da sua implementação.

#### 4.8 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

A ausência de norma que regule o acordo de não persecução cível, muito embora tenha gerado controvérsias sobre a aplicação do instituto, não obstaculizou por

completo a sua implementação. Os atos e diplomas legais editados no decorrer dos anos, influenciadas pelo impacto da consensualidade no Direito Administrativo, criaram um cenário em que se tornou possível estabelecer parâmetros procedimentais e materiais mínimos a serem observados na celebração desses ajustes.

Dessa forma, à luz de institutos já regulamentados, tais como os acordos de leniência, os termos de ajustamento de conduta e o acordo de não persecução penal, possível se estabelecer os pressupostos à celebração dos acordos de não persecução cível, bem como delinear caminhos frente às questões mais controversas que surgem em relação ao instituto.

O ideal é que uma norma, como o Projeto de Lei nº 10.887/2018 que segue em tramitação no Congresso Nacional, seja editada prevendo uma regulamentação ao instituto, o que garantiria uma maior segurança jurídica em todo o território nacional. Enquanto isso não ocorre, porém, os delineamentos expostos poderão contribuir para se estabelecer as premissas a serem observadas na formalização dos acordos de não persecução cível, importante instrumento de justiça consensual inserido na seara da improbidade administrativa.

## 5 CONCLUSÃO

O advento do Estado Democrático de Direito no Brasil, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, exigiu que a Administração Pública adotasse novos modelos de atuação consubstanciados em uma democracia cada vez mais participativa, em que se privilegia a participação do cidadão nas decisões tomadas pelo poder público. Nesse cenário, a consensualidade acabou assumindo papel de destaque, em razão de em muitos casos a solução consensual materializar-se como a melhor forma que efetivamente tutelará o interesse e patrimônio público.

O impacto desse paradigma voltado para a busca de meios consensuais de solução de conflitos foi sentido, sobretudo, no Direito Administrativo sancionador que passou, ao longo do tempo, a estabelecer em diversos diplomas legais instrumentos que privilegiassem a autocomposição. Todavia, na contramão dessa direção, a Lei nº 8.429/92, importante diploma legal para o combate à corrupção e a tutela da probidade administrativa, expressamente vedava os acordos, transações ou conciliações em litígios em que se buscava apurar a prática de atos de improbidade administrativa.

É certo que a redação original do artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa fazia sentido no contexto de edição da norma, em que o país encontrava-se em um recente processo de redemocratização, em que persistia a desconfiança, em relação aos agentes e as novas instituições públicas constituídas, e em que o princípio da indisponibilidade do interesse público era compreendido de tal forma que impedia a celebração de acordo entre os particulares e a Administração Pública.

No entanto, o que se verificou ao longo do presente trabalho monográfico, é que essa percepção em relação à indisponibilidade do interesse público foi aos poucos sendo superada abrindo espaço ao entendimento de que, não se desviando da finalidade última da prática do ato administrativo, a solução consensual acaba indo ao encontro do intento pretendido com o princípio da indisponibilidade do interesse público, concretizando-o em sua integralidade e com maior eficiência.

Nessa perspectiva, a previsão contida na Lei nº 8.429/92 que vedava a autocomposição parecia não mais fazer sentido, principalmente, após a edição de inúmeros diplomas legais e atos administrativos que inseriram a negociação nos processos de responsabilização, particularmente, a Resolução nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Público que passou

a regulamentar a celebração de compromissos de ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa. Diante disso, a utilização de meios consensuais de composição de litígios envolvendo a apuração do cometimento de atos ímprobos tornou-se, com o passar do tempo, uma realidade materializada a ponto de existirem juristas que defendiam a existência de uma revogação tácita da vedação a autocomposição na seara da improbidade administrativa.

Nesse contexto, em 24 de dezembro de 2019, editou-se a Lei nº 13.964/2019, notoriamente intitulada de Pacote ou Lei Anticrime, que acabou, dentre outras disposições, alterando a redação do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92, de forma a introduzir ao ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de se firmar em conflitos envolvendo a apuração de atos ímprobos o chamado acordo de não persecução cível, resolvendo definitivamente a polêmica acerca da utilização de meios consensuais de solução de litígios no âmbito da improbidade administrativa.

O instrumento tornou-se uma importante ferramenta para garantir maior celeridade e efetividade na tutela do interesse e patrimônio público, principalmente em casos envolvendo a prática de atos de improbidade administrativa de menor potencial ofensivo e que causem algum prejuízo ao erário, que poderiam ser objeto de uma ação judicial que teria um longo tempo de tramitação. Nada obstante a importância do instituto, vislumbrada ao longo da presente pesquisa, o inoportuno veto presidencial aplicado ao artigo 17-A da Lei de Improbidade Administrativa, que seria introduzido pela Lei nº 13.964/2019, acabou tornando o instrumento desprovido de regulamentação normativa, o que poderia obstaculizar a sua implementação na realidade fática.

Diante disso, buscando-se responder o problema da presente pesquisa, que consiste em verificar se existiriam subsídios para que o acordo de não persecução cível fosse amplamente celebrado em matéria de improbidade administrativa, observou-se que a partir das diversas alterações legislativas e atos normativos editados que compõem o microsistema de combate a corrupção e a defesa da probidade administrativa, a doutrina, a jurisprudência, os Ministérios Públicos dos Estados e da União e os entes colegitimados, para propor os acordos na seara da improbidade administrativa, vêm apontando os pressupostos materiais e procedimentais para a formalização desses ajustes.

É bem verdade que a ausência de regulamentação legal ao instituto acabou, em grande medida, comprometendo a efetivação do acordo de não persecução cível enquanto

instrumento consensual distinto daqueles que já existiam no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que na esfera extrajudicial estão sendo formalizados nos mesmos moldes em que eram celebrados, desde a edição da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, os compromissos de ajustamento de conduta.

Além disso, analisando o produzido sobre a matéria, verificou-se que as balizas ao acordo de não persecução cível que têm sido propostas seguem gerando intenso debate sobre os juristas que estudaram o tema. As controvérsias advêm, sobretudo, do fato de que, diante da ausência de regulamentação legal, são muitos os institutos que têm se tomado como base para tentar se estabelecer os pressupostos a utilização dos acordos de não persecução cível, o que, em certa medida, compromete a segurança jurídica em torno do tema.

As normas que versam sobre o acordo de leniência, os compromissos de ajustamento de conduta e o acordo de não persecução penal, também introduzido ao ordenamento pela Lei nº 13.964/2019 e instituto que parece ter inspirado a nomenclatura conferida ao acordo de não persecução cível, são as que mais têm orientado o que se tem estabelecido sobre esse novo ajuste inserido na seara da improbidade administrativa. Em razão disso, a depender de qual instituto se toma como base, adota-se caminhos distintos em questões que o circundam, de forma que é necessário que a formalizações dessas avenças no presente momento seja realizada com cautela, a fim de que abusos não sejam cometidos e que os direitos fundamentais dos acusados não sejam violados.

De qualquer modo, o que se percebeu é que, muito embora ainda existam pontos controvertidos que envolvem a disciplina, a ausência de regulamentação normativa ao instituto não parece ter sido um obstáculo para que fosse implementado no contexto da improbidade administrativa, já tendo inclusive decisões do Superior Tribunal de Justiça acerca da possibilidade de formalização dessas avenças na fase recursal.

Nesse sentido, verificou-se que os pressupostos que estão sendo estabelecidos parecem ser suficientes para se permitir a celebração desses acordos, apenas permanecendo a controvérsia acerca da necessidade de exigir do agente ímprobo a confissão do ilícito, o que no contexto do microssistema de tutela da probidade administrativa parece ser o mais adequado, e de impor que o agente ímprobo auxilie na elucidação dos fatos, o que no presente momento não deveria servir de condicionante para a celebração do acordo de não persecução cível, mas tão somente razão para a concessão de meros benefícios ao acusado.

Outrossim, acerca da legitimidade ativa e passiva para figurar no acordo de não persecução cível, notou-se que ainda pairam dúvidas sobre a necessidade de todos os colegitimados figurarem no acordo e sobre a possibilidade da pessoa jurídica de direito privado, legitimada para ajuizar ação de improbidade administrativa, figurar como proponente, bem como em relação a viabilidade de buscar a responsabilização do particular que concorra ou se beneficie do ato ímprobo, mas que opte por não firmar acordo. Ademais, a respeito das sanções que podem ser convencionadas observou-se que apenas persiste discussão sobre a aplicação das sanções de perda do cargo público e suspensão dos direitos políticos, que na atual conjuntura deveriam ter sua aplicação evitada nos casos em que se adote a solução consensual.

É notório, portanto, que inúmeras dúvidas sobre a aplicação desses instrumentos, abordadas ao longo do presente trabalho, pairam entre os juristas que trataram do assunto e acabam por dividi-los, mas não ao ponto de impedir a aplicabilidade dos acordos de não persecução cível nos litígios que versem sobre atos ímprobos. Assim, resta destacar que o presente trabalho não pretendeu esgotar o tema, mas buscou apontar as principais premissas e questões controvertidas que envolvem a formalização dos acordos de não persecução cível na seara da improbidade administrativa. É claro que o ideal e mais urgente é que sobrevenha uma norma, como o Projeto de Lei nº 10.887/2018 que tramita no Congresso Nacional, que estabeleça uma regulamentação legal ao instituto, de forma a assegurar efetivamente a tutela do interesse e patrimônio público e garantir uma maior segurança jurídica à matéria, através da uniformização da implementação do instrumento em todo o território nacional.



## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Landolfo. Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões. **Gen jurídico**, 05 mar. 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-civel/>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- ARAÚJO, Juliana. Acordos de colaboração premiada e de leniência em ações de improbidade administrativa. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 14, n. 31, p. 1-24, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/54>. Acesso em: 03 jul. 2021.
- ASSUMPÇÃO, Vinícius. **Pacote anticrime**: comentários à Lei nº 13.964/2019. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/22520>. Acesso em: 23 maio 2021.
- BERNARDINA DE PINHO, Humberto Dalla. O Consenso em matéria de improbidade administrativa: limites e controvérsias em torno do acordo de não persecução cível Introduzido na Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 145-162, jul. 2020. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/845>. Acesso em: 27 jun. 2021.
- BERTONCINI, Mateus. Crise da jurisdição e a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa? **Sequência**: Publicação do Curso de Pós Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, n. 79, p. 63-88, ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2018v39n79p63>. Acesso em: 03 jul. 2021.
- BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 3, n. 3, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 22 maio 2021.
- BORGES, Alice Gonzalez. Interesse público: um conceito a determinar. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 205, p. 109–116, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46803>. Acesso em: 19 set. 2021.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria Normativa AGU nº 18, de 16 de julho de 2021**. Regulamenta o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa no âmbito da Advocacia-Geral Da União e da Procuradoria-Geral Federal. Brasília, Advocacia-Geral da União: 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-18-de-16-de-julho-de-2021-332609935>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887, de 17 de outubro de 2019.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, Câmara dos Deputados: 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 882, de 19 de fevereiro de 2019.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, a Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa. Brasília, Câmara dos Deputados: 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Sessão conjunta para a análise do veto parcial nº 56/2019.** Veto parcial aposto ao Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/2018, na Câmara dos Deputados), que "Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal". Brasília, Congresso Nacional: 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12945>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. 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. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Proposta de Resolução, de 01 de julho de 2021.** Regulamenta o artigo 17, § 1º, da Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, disciplinando o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público: 2021. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/julho/Proposta\\_de\\_Resolucao\\_-\\_Acordo\\_de\\_Nao-Persecucao\\_Civel.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/julho/Proposta_de_Resolucao_-_Acordo_de_Nao-Persecucao_Civel.pdf). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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 (VETADO) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

**BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

**BRASIL. Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2013a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 26 ago. 2021.

**BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2013b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

**BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

**BRASIL. Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília: Presidência da República, [2015b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Dispõe sobre o Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2015c]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

**BRASIL. Lei nº 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. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Brasília: Presidência da República, 2019. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Orientação nº 10 de 2020.** Orientação sobre os procedimentos e diretrizes a serem avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa, cujo sistema está delimitado pelas Leis nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013, incluindo legislação nacional específica. Brasília: Ministério Público Federal, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Partido Popular Socialista – PPS. **Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5466/DF.** Requerente: Partido Popular Socialista – PPS. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 03 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4920496>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. **Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5980/DF.** Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, protocolado em 30 de julho de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5512784>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019.** Razões do veto aos dispositivos do Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/18 na Câmara dos Deputados), que “Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal”. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Memorial ARESV/PGR nº 10880/2021 no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1175650/PR.** Recorrente: Milton Antônio de Oliveira Digiácomo. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 19 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/memorial-pgr.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **Recurso em Mandado de Segurança nº 53.213/RS.** Recorrente: Apple Computer Brasil Ltda. Recorrido: União, Relator: Min. Ribeiro Dantas. Brasília, julgado em 07 maio de 2019, DJe em 13 de maio de 2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700218698&dt\\_publicacao=13/05/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700218698&dt_publicacao=13/05/2019). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo em Recurso Especial nº 1579273/SP.** Agravante: João Amarildo Valentin da Costa. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília, julgado em 10 de março de 2020, DJe em 17 de março de 2020, [2020a]. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201902709485&dt\\_publicacao=17/03/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902709485&dt_publicacao=17/03/2020). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1678206/RS**. Recorrentes: Instituto de Tecnologia Aplicada a Informação – Itai e Helder Rodrigues Zebral. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Min. Assuste Magalhães. Brasília, julgado em 26 de maio de 2020, DJe em 05 de junho de 2020, [2020b]. [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201403255395&dt\\_publicacao=05/06/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201403255395&dt_publicacao=05/06/2020). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1659082/PB**. Agravante: Germano Lacerda da Cunha. Agravado: Ministério Público do Estado da Paraíba. Relator: Min. Gurgel de Faria. Brasília, julgado em 15 de dezembro de 2020, DJe em 18 de dezembro de 2020, [2020c]. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700527522&dt\\_publicacao=18/12/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700527522&dt_publicacao=18/12/2020). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Acordo no Agravo em Recurso Especial nº 1314581/SP**. Requerentes: Carlos Eduardo Pignatari e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, julgado em 23 de fevereiro de 2021, DJe em 01 de março de 2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201801487315&dt\\_publicacao=01/03/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801487315&dt_publicacao=01/03/2021). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1175650 RG**. Recorrente: Milton Antônio de Oliveira Digiácomo. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em 25 de abril de 2019, publicado em 07 de maio de 2019. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=ARE%201175650&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=ARE%201175650&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 25 jul. 2021.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Diogo de Araújo; NOVAK, Mariana Sartori. Reflexões sobre o regime jurídico do acordo de não persecução cível. *In*: CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; MARINELA, Fernanda (Orgs.). **Pacote anticrime**: volume I. Curitiba: Escola Superior do MPPR, p. 56-93, 2020. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/novembro\\_dois/Anticrime\\_Vol\\_I\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/novembro_dois/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf). Acesso em: 11 jul. 2021.

CAMPOS, Patricia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 160-185, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CANÁRIO, Pedro. Nova "lei anticrime" permite acordos em ações de improbidade administrativa. **Revista Digital Consultor Jurídico (Conjur)**, 26 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-26/lei-anticrime-permite-acordos-aco-es-improbidade>. Acesso em 14 ago. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; BRANDÃO, Nuno. Colaboração premiada: reflexões críticas sobre os acordos fundantes da Operação Lava Jato. **Revista Brasileira de Ciências**

**Criminais**, v. 133, ano 25, São Paulo: Ed. RT, p. 133-171, jul. 2017. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/43348>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf). Acesso em: 04 jul. 2021.

COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul: Cadernos de Direito Público**, Porto Alegre, v. 1, n. 57, p. 179-206, dez. 2003. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; EIDT, Elisa Berton. A autorização legal para realização de acordos pela Administração Pública e a sua aplicação no âmbito das câmaras administrativas. **Direito do Estado em Debate - Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado**, Curitiba, v.11, p. 55 - 81, 2020. Disponível em: [https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-12/2020\\_005\\_autorizacao\\_legal\\_para\\_realizacao\\_de\\_acordos\\_cristovam-eidt.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-12/2020_005_autorizacao_legal_para_realizacao_de_acordos_cristovam-eidt.pdf). Acesso em: 31 jul. 2021.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário jurídico**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DEZEM, Guilherme Madeira; SOUZA, Luciano Anderson de. **Comentários ao Pacote Anticrime: Lei 13.964/2019**. Ed. 2020. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Acordos de leniência e a MP 703: Medida necessária ou “incentivo” à corrupção empresarial? **Direito do Estado**, nº 67, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias/acordos-de-licencia-e-a-mp-703-medida-necessaria-ou-incentivo-a-corrupcao-empresarial>. Acesso em: 03 jul. 2021.

DIDIER JÚNIOR. Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: a autocomposição em direitos coletivos. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo - Vitória**, v.15, n.15, p. 111-142, 1º/2º sem. 2017. Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/Revista%20PGE%2015%20site%20com%20capa.pdf#page=112>. Acesso em: 03 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 69-90, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/131126>. Acesso em: 23 maio 2021.

FERRAZ, Luciano. Acordos de não persecução na improbidade administrativa – o início, o fim e o meio. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico (Conjur)**, 09 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-09/interesse-publico-acordos-nao-persecucao-civel-improbidade-administrativa>. Acesso em: 15 jul. 2021.

FERRAZ, Sérgio. A responsabilização na Lei Anticorrupção. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 3, n. 18, p. 33–47, maio/jun 2015. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDAdmCont\\_n.18.02.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.18.02.PDF). Acesso em: 03 jul. 2021.

FREITAS, Juarez. Direito Administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 276, p. 25-46, 07 dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>. Acesso em 14 ago. 2021.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, nº 115, p. 267-318, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbep/article/view/17661>. Acesso em: 19 set. 2021.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Primeiros e breves apontamentos sobre os acordos em tema de improbidade administrativa. **Migalhas**, 05 maio 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/326016/primeiros-e-breves-apontamentos-sobre-os-acordos-em-tema-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 04 jul. 2021.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 66, p. 29-82, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82>. Acesso em: 05 jun. 2021.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. MP 703/15 permite acordo em ações de improbidade administrativa. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico (Conjur)**, 12 fev. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-12/giamundo-neto-mp-703-permite-acordo-acoes-improbidade>. Acesso em: 03 jul. 2021.

GODOY, Luciano de Souza. Acordo e mediação na ação de improbidade administrativa. **Jota**, 3 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-e-mediacao-na-acao-de-improbidade-administrativa-03082015>. Acesso em: 05 jun. 2021.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Edição

Especial – LINDB, Rio de Janeiro, pp. 135-169, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>. Acesso em: 31 jul. 2021.

GUIMARÃES DE PAULA, Ana Paula; CAMPOS FARIA, Luísa. Acordos de não persecução cível: desafios e perspectivas. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 14, p. 75-93, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/382>. Acesso em 15 jul. 2021.

HARGER, Marcelo. Breve análise acerca da Medida Provisória n. 703 de 18 de dezembro de 2015. **Direito do Estado**, nº 72, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/marcelo-harger/breve-analise-acerca-da-medida-provisoria-n-703-de-18-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 03 jul. 2021.

HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. A ação de improbidade administrativa e o devido processo legal: apontamentos sobre o regime processual de garantias fundamentais. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 32, n. 3, p. 39-52, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/255>. Acesso em: 14 ago. 2021.

LEBRE, Marcelo. **Pacote Anticrime**: anotações sobre os impactos penais e processuais. Curitiba: Editora Aprova, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Pacote anticrime**: comentários à lei nº 13.964/19 - artigo por artigo. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

LIVIANU, Roberto; OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Medida Provisória 703 é uma verdadeira aberração jurídica afrontosa à Constituição Federal. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico (Conjur)**, Jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-11/mp-debate-medida-provisoria-703-verdadeira-aberracao-juridica>. Acesso em: 03 jul. 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. O acordo de leniência na Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Boletim Economia Empírica - IDP**, v. 1, n. 6, p. 98-103, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/issue/view/228/showToc>. Acesso em: 03 jul. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.



MELLO, Gláucia Rodrigues Torres de Oliveira. Consensualidade na improbidade administrativa: por que não? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 72, p 105-124, abr./jun. 2019. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Glucia\\_Rodrigues\\_T\\_de\\_Oliveira\\_Mello.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Glucia_Rodrigues_T_de_Oliveira_Mello.pdf). Acesso em: 05 jun. de 2021.

MONTEIRO, Gabriela Reis Paiva; TELÉSFORO, Rachel Lopes. A atividade consensual da administração pública e as soluções consensuais na defesa da concorrência. *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Orgs.). **Transformações do Direito Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias**, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20Direito%20Administrativo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 231, p. 129-156, 1 jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>. Acesso em: 23 maio 2021.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Um panorama do substitutivo ao PL 10.887. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico (Conjur)**, 13 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-13/improbidade-debate-panorama-substitutivo-pl-10887>. Acesso em: 17 de jul. de 2021.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Improbidade administrativa e transação. **Revista de Direito e Atualidade**, v. 1, nº1, p. 174-184, jan/mar. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/issue/view/216/showToc>. Acesso em: 04 jul. 2021.

NEUBAUER, Henrique Santos Magalhães. A lacuna legislativa e a (im)possibilidade do acordo de não persecução civil. **Revista Eletrônica da Consultoria Jurídica (Conjur)**, 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-15/neubauer-impossibilidade-acordo-nao-persecucao-civil>. Acesso em: 15 ago. 2021.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Márcilio da Silva. Contrapesos de uma administração pública consensual: legalidade versus eficiência. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v.19, n.103, p. 49-77, maio/jun. 2017. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/ArtigosPRO/Marcilio/Artigo4.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 6.<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista**

**Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, n. 44, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/10/sistema-brasileiro-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

OAB Nacional. CRUZ, Felipe Santa; BRENDA, Juliano (Coord.). **Análise do projeto de lei anticrime**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oab-rejeita-pontos-projeto-anticrime.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 104, p. 303-322, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 23 maio 2021.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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**, 10 de mar. 2020. Disponível: <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: 04 jul. 2021.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PEREIRA, Leydomar Nunes. **Solução consensual na improbidade administrativa: acordo de não persecução cível**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

PEREIRA, Rafael. Parâmetros para aplicação do acordo de não persecução cível criado pelo pacote anticrime (Lei nº13.964/2019). In: CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; MARINELA, Fernanda (Orgs.). **Pacote anticrime: volume I**, Curitiba: Escola Superior do MPPR, p. 211-236, 2020. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/novembro\\_dois/Anticrime\\_Vol\\_I\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/novembro_dois/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf). Acesso em: 04 jul. 2021.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Revista Brasileira de Infraestrutura: RBINF**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/acordo-leniencia-lei-anticorrupcao.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

PINHEIRO, Igor Pereira. Acordo de não persecução cível. In: PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021.

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. **Reflexões sobre o acordo de não persecução cível, 202?**. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/boletimdompggo/2020/02-fev/artigos/artigo-FabianaLemes.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

QUINT, Gustavo Ramos da Silva. **A lógica do consenso na Administração Pública e o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**: alcance, limites e possibilidades. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/214711/PDPC1458-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 jul. 2021.

ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira. **Cadernos de Direito Actual**, nº 7 Extraordinario, p. 147-162, 2017. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/221>. Acesso em: 03 jul. 2021.

SAIKALI, Lucas Bossoni. Administração Pública consensual: reflexões sobre a indisponibilidade de direitos e o termo de ajustamento de conduta na esfera da improbidade administrativa. **Mostra Internacional de Trabalhos Científicos**, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19652>. Acesso em: 05 jun. 2021.

SAIKALI, Lucas Bossoni; CABRAL, Flávio Garcia. O termo de ajustamento de conduta como instrumento de consensualidade na improbidade administrativa: The conduct adjustment term as an instrument of consensus on administrative improbity. **Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas (Brazilian Journal of Law Research)**, Avaré: Eduvale, v. 2, n. 1, p. 27-52, 2021. Disponível em: <https://ojs.eduvaleavare.com.br/index.php/rbj/article/view/14>. Acesso em: 03 jul. 2021.

SALES, Marlon Roberth; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. O Acordo de Leniência: uma análise de sua compatibilidade constitucional e legitimidade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.10, n.3, p.31-50, set./dez., 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23525/17601>. Acesso em: 03 jul. 2021.

SALGADO FILHO, Nilo Spinola; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Improbidade administrativa e transação**, [201?]. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/1450033/improbidade-administrativa-e-transa%C3%A7%C3%A3o-nilo-spinola-salga...> .Acesso em: 03 jul. 2021.

SANTA CATARINA. Procuradoria Geral de Justiça (Ministério Público do Estado de Santa Catarina). **Ato nº 00395/2018/PGJ, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a notícia de fato, a instauração e tramitação de inquérito civil e de procedimento preparatório, a expedição de recomendações e a celebração de compromisso de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina. Florianópolis: Ministério Público do Estado de Santa Catarina, 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2366>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Nota técnica 002/2020/CMA: Acordo de não persecução cível – sanção de suspensão de direitos políticos.** O Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa resolve expedir nota técnica sem caráter vinculante e respeitada a autonomia funcional, aos promotores de justiça atuantes na área da moralidade administrativa ou nos demais segmentos de atuação do *Parquet*. Florianópolis: Ministério Público do Estado de Santa Catarina, [2020a]. Disponível via intranet do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Acesso restrito.

SANTA CATARINA, Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Nota Técnica 001/2020/CMA: Acordo de não persecução cível na área da moralidade administrativa.** O Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa resolve expedir nota técnica sem caráter vinculante respeitada a autonomia funcional, aos promotores de justiça atuantes na área da moralidade administrativa ou nos demais segmentos de atuação do *Parquet*. Florianópolis: Ministério Público do Estado de Santa Catarina, [2020b]. Disponível via intranet do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Acesso restrito.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Grupo de Câmaras de Direito Público). **Petição Cível (Grupo Público) nº 0119303-43.2015.8.24.0000.**

Requerente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Requeridos: Juarez Silveira, Icuriti Pereira da Silva e Otto Entres Filho. Relator: Des. Vilson Fontana, Florianópolis, julgado em 8 de julho de 2021. Disponível em:

[http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=%22acordo%20de%20n%E3o%20persecu%E7%E3o%20c%EDvel%22&id=321627503642157712286183760244&categoria=acordao\\_eproc](http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=%22acordo%20de%20n%E3o%20persecu%E7%E3o%20c%EDvel%22&id=321627503642157712286183760244&categoria=acordao_eproc). Acesso em: 31 jul. 2021.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020.** Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7º, § 2º da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo: 2020. Disponível em: [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/RESOLUCOES/1193.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1193.pdf). Acesso em: 25 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUTO, João Carlos; BOECHAT, Lorena Hana Faria de Oliveira. Aspectos controversos do acordo de leniência à luz da Lei nº 12.846/2013. **Revista Cadernos de Direito**, v.1, n.1, p. 109-120, out. 2019. Disponível em: <http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/direito/article/view/42>. Acesso em: 26 ago. 2021.

SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de Souza; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Os acordos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Evento virtual. v. 6, n. 1, p. 55-76, jan/jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/6406/0>. Acesso em: 03 jul. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. **Revista de Direito Administrativo &**

**Constitucional**, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/508>. Acesso em: 03 jul. 2021.

TAKAHASHI, Bruno. A solução consensual de controvérsias e o art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, a. 102, v. 927, p. 24-41, jan. 2013. Disponível em: [http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/Takashi\\_Solucao\\_consensual.PDF](http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/Takashi_Solucao_consensual.PDF). Acesso em: 12 ago. 2021.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? **Revista de Processo**, vol. 251/2016, p. 391-426, jan/2016. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4597236/mod\\_resource/content/0/TRANSACAO\\_DIREITOS\\_INDISPONIVEIS%20-%20Elton%20Venturi.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4597236/mod_resource/content/0/TRANSACAO_DIREITOS_INDISPONIVEIS%20-%20Elton%20Venturi.pdf). Acesso em: 05 jun. 2021.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. Crime organizado: uma categoria frustrada. *In: Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro: Revan, ano 1, v. 1, 1996.