



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

CARLOS WALDIELISSON BENTO SILVA

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

BELEM
2023

CARLOS WALDIELISSON BENTO SILVA

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Aleph Hassan Costa Amin.

BELÉM
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586a Silva, Carlos Waldielisson Bento.
Acordo de não persecução civil na Lei de Improbidade
Administrativa / Carlos Waldielisson Bento Silva. — 2023.
66 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Aleph Hassan Costa Amin
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade
Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito,
Belém, 2023.

1. Direito Administrativo. 2. Lei de Improbidade Administrativa. 3.
Acordo de Não Persecução Civil. I. Título.

CDD 341.3

CARLOS WALDIELISSON BENTO SILVA

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Pará.

Data de aprovação: ___/___/_____

Conceito: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Aleph Hassan Costa Amin
(Orientador - FAD/ICJ/UFPA)

Profª. Ma. Shayane do Socorro de Almeida da Paixão
(Membro - FAD/ICJ/UFPA)

Ma. Laíze Marina de Oliveira Teixeira
(Membro Externo)

BELÉM
2023

Aos meus pais, pela probidade de sua servidão pública e privada. À minha irmã, pelo carinho e paciência.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, dedico este trabalho aos meus pais, Carlos e Valdilene, pela dádiva da educação e por todo apoio recebido desde que nasci, como anjos tortos, desses que vivem na sombra me dizendo: Vai, Carlos, ser gauche na vida; À minha irmã Waléria, quem me ensina diariamente o sentido de sabedoria e resiliência; Aos meus avós, em especial, *in memoriam*, Seu Vicente, pelas lembranças que confortam meu coração.

À Isabelle, pelo amor e companheirismo, dentro e fora da UFPA.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Aleph Amin, pelas lições no desenvolvimento deste estudo, além da gratificante honra de ter sido seu aluno desde o eixo de Direitos Humanos.

À Profa. Ma. Shayane Paixão, pelo exemplo de dedicação profissional, pois creio que a seriedade da sua pesquisa acadêmica te enaltece como expoente feminino do processualismo civil no norte do país.

Aos professores, parentes e amigos que fizeram parte da minha jornada acadêmica. Por tudo, sou grato.

Passam os séculos e os homens, mas repetem-se os fatos e suas causas. (Gaspar Barlaeus)

Como o furto e o roubo, a corrupção suprime patrimônio. Diferentemente do furto e roubo, a corrupção endêmica brasileira vitimiza a nação. A corrupção rouba a comida, o remédio e a escola de milhões de pessoas, prejudicando o futuro de todos. (Redação original do PL 3855/2019, p. 36)

RESUMO

O presente estudo se debruça sobre o instituto do acordo de não persecução civil, previsto no art. 17-B da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21. Ao tempo da promulgação, qualquer modalidade de transação era vedada pelo art. 17, § 1º, da LIA, o que foi alterado pela Lei nº 13.964/19 permitindo a celebração de acordos de não persecução civil. Entretanto, o dispositivo que disciplinava as condições para formalização dos acordos (art. 17-A da LIA) foi vetado sob justificativa de contrariar o interesse público e gerar insegurança jurídica. O veto provocou deficiências à eficácia do instrumento, que foram corrigidas, parcialmente, por ocasião da promulgação da nova lei de improbidade administrativa. Com isso, a Lei nº 14.230/21 acrescentou o art. 17-B à LIA regulamentando os acordos no âmbito das ações de improbidade. De certo, o retrospecto aponta uma mudança profunda no entendimento sobre a realização de transações no curso das ações judiciais sobre a prática de atos de corrupção e improbidade. Fundado em tal premissa, por meio da revisão bibliográfica, o estudo analisa a evolução legislativa que culminou na previsão do acordo de não persecução civil, a fim de entender os contornos e vicissitudes em matéria de acordos decisórios no país. Na introdução, aborda-se a realização de acordos como fenômeno histórico presente desde antes da república até a tutela constitucional da probidade administrativa, além do panorama atual crítico da judicialização e da litigiosidade. No segundo tópico, explora-se o antecedente legislativo e a produção doutrinária em torno das modalidades de transação, com ênfase nas alterações do sistema processual civil e a previsão de instrumentos específicos, como o acordo de leniência e o termo de ajustamento de conduta. No terceiro tópico, estuda-se as transformações na LIA até a inclusão do art. 17-B à LIA pela Lei nº 14.230/21. No quarto tópico, são analisadas as particularidades do novo mecanismo de transação, avaliando sua aplicabilidade nas ações de improbidade administrativa frente aos recentes julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Por fim, o estudo conclui que, apesar de preencher a lacuna normativa deixada pelo veto presidencial do art. 17-A da Lei nº 8.429/92, o acordo de não persecução civil ainda enfrenta questões latentes à sua efetividade no âmbito das ações de improbidade, ora pela novidade legislativa, ora pela evolução contínua da doutrina da justiça consensual e negocial no âmbito do direito administrativo sancionador.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Lei de Improbidade Administrativa; Acordo de Não Persecução Civil.

ABSTRACT

The present study focuses on the institute of the civil non-prosecution agreement, provided for in art. 17-B of Law n° 8.429/92, included by Law n° 14.230/21. At the time of enactment, any type of transaction was prohibited by art. 17, § 1º, of the AIL, which was amended by Law n° 13.964/19 allowing to conclude civil non-prosecution agreements. However, the article that disciplined the conditions for formalizing the agreements (art. 17-A of the AIL) was vetoed under the justification for going against the public interest and generating legal uncertainty. The veto caused deficiencies in the effectiveness of the instrument, which were partially corrected when the new law on administrative improbity was enacted. With that, the Law n° 14.230/21 added art. 17-B to the AIL regulating agreements within improbity actions. Indeed, the retrospect points to a profound change in the understanding of carrying out transactions in the course of legal actions on the practice of corruption and improbity. Based on this premise, by means of a bibliographic review, the study analyzes the legislative evolution that culminated in the promulgation of the civil non-prosecution agreement, in order to understand the contours and vicissitudes in terms of decision-making agreements in the country. In the introduction, the agreement is approached as a historical phenomenon present since before the republic until the constitutional protection of administrative probity, in addition to the current critical panorama of judicialization and litigation. In the second topic, the legislative background and the doctrinal production around transaction modalities are explored, with emphasis on changes in the civil procedural system and the provision of specific instruments, such as the leniency agreement and the conduct adjustment term. In the third topic, the transformations in the AIL are studied until the inclusion of art. 17-B to the AIL by Law No. 14.230/21. In the fourth topic, the particularities of the new transaction mechanism are analyzed, evaluating its applicability in administrative improbity actions in view of the recent judgments of the Federal Supreme Court on the matter. Finally, the study concludes that, despite filling the normative gap left by the presidential veto of art. 17-A of Law n° 8.429/92, the civil non-prosecution agreement still faces latent questions regarding the effectiveness of itself in the scope of improbity actions, due to the legislative novelty, due to the continuous evolution of the doctrine of transactions and self-composition in the brazilian legal system.

Keywords: Administrative law; Administrative Improbity Law; Civil Non-Prosecution Agreement.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANPC	Acordo de Não Persecução Civil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
LIA	Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42).
MP	Medida Provisória
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MPPA	Ministério Público do Estado do Pará
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
PL	Projeto de Lei
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. IMPROBIDADE E ACORDOS COMO FENÔMENO HISTÓRICO.....	11
1.2. TUTELA CONSTITUCIONAL DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	13
1.3. PANORAMA DA JUDICIALIZAÇÃO.....	15
2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA.....	16
2.1. ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL E A SOLUÇÃO DE LITÍGIOS.....	16
2.2. LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/13) E O ACORDO DE LENIÊNCIA.....	19
2.3. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA E O MINISTÉRIO PÚBLICO.....	21
3. ACORDOS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	26
3.1. PROJETO DE LEI Nº 1.446/91 E A LEI Nº 8.249/92.....	26
3.2. ACORDO DE LENIÊNCIA E A MEDIDA PROVISÓRIA 703/2015.....	27
3.3. RESOLUÇÃO 179/2017-CNMP E O CABIMENTO DO TAC.....	30
3.4. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO PACOTE ANTICRIME.....	33
4. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI Nº 14.230/21.....	41
4.1. ORIGEM DO INSTITUTO E RETROSPECTO DO PROJETO DE LEI 10.887/18.....	41
4.2. DEFINIÇÃO.....	44
4.3. LEGITIMIDADE.....	46
4.4. CABIMENTO.....	48
4.5. RITO PROCEDIMENTAL.....	49
5. CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	54

1. INTRODUÇÃO

1.1. IMPROBIDADE E ACORDOS COMO FENÔMENO HISTÓRICO

A primeira fâsca da república brasileira foi apagada por uma transação. No final do século XVIII, os membros da elite econômica e administrativa da capitania de Minas Gerais planejavam às surdinas um levante contra a estrutura colonial. O movimento que mais tarde se denominaria Inconfidência Mineira se esteava sobre um ressentimento mútuo em relação à política fiscal da Coroa e ao desgosto com a corrupta administração portuguesa.

Com o tempo, os ideais revolucionários dos inconfidentes se propagaram junto à rede de comércio da capitania e aos círculos de letrados. Nos seus planos, a república eclodiria com um motim organizado por ocasião da promulgação do Decreto da Derrama, dispositivo fiscal que definia o patamar mínimo de cem arrobas anuais na arrecadação do quinto, parcela de outro detida diretamente pela Coroa Portuguesa. Fato que jamais se concretizou.

Em março de 1789, a conspiração foi delatada ao governador da Capitania de Minas Gerais, Visconde de Barbacena. Dentre outros delatores, o principal foi Joaquim Silvério dos Reis, membro dos conjurados que possuía enorme dívida com a coroa portuguesa, de modo que, conseguiria a remissão das dívidas com a denúncia (SCHWARCZ e STARLING, 2015).

Silvérios Reis era um homem de posses que enriqueceu em meio às oportunidades da colônia portuguesa, angariando fortuna suficiente para elevá-lo ao patamar dos sujeitos mais ricos da capitania. A denúncia seria considerada mera artimanha para obtenção de lucro e o delator sofreria a perseguição dos seus contemporâneos após a execução dos inconfidentes.

À luz do regime jurídico colonial, a remissão das dívidas pela confissão era medida prevista nas Ordenações Filipinas, em seu Título VI - Dos crimes de *Lesá Magestade*¹, do Livro V, o qual assegurava o perdão real àqueles que primeiro denunciasses comprovada conspiração contra o Rei.

Motivado pela delação capciosa de Silvério Reis e instaurado por Portaria do Vice-Rei Luís de Vasconcelos e Sousa, o processo dos inconfidentes se estendeu por três longínquos

¹ Caracterizava-se como crime de *lesa magestade*, definido pelo M - Liv. 5, t. 3, § 4: “5. O quinto, se algum fizesse conselho e confederação contra o Rey e seu Stado, ou tratasse de se levantar contra elle, ou para isso desse ajuda, conselho e favor”. Adiante, a Codificação confere o direito de perdão àquele que primeiro denunciar a conspiração contra, *in verbis*, “12. E quanto ao que fizer conselho e confederação (2) contra o rey, se logo em algum espaço, e antes que per outrem seja descoberto, elle o descobrir (3), merece perdão. E, ainda por isso lhe deve ser feita mercê segundo o caso merecer, se elle não foi o principal tratador desse conselho e confederação”. Frisa-se um detalhe: A delação não se limitava à afirmação de existência de uma conspiração, mas antes era indispensável sua prova, razão pela qual a denúncia de Silvério dos Reis era acompanhada de informações acerca do estado da conspiração, detalhes, senhas e nomes dos inconfidentes.

anos até culminar na sentença condenatória: Uns perdoados, outros pendurados. Séculos depois, o evento seria comicamente narrado por Ivan Jaf:

Os ricos se safaram, alguns trocando delações por abatimentos na dívida, outros recebendo o perdão caridoso da rainha. Mas todos, sem exceção, colocando a culpa no único pobre do grupo, que agora balançava na forca, com o carrasco trepado em seus ombros para aumentar o peso, no meio do povo que aplaudia, gritava e agitava panos coloridos das sacadas dos sobrados. (JAF, 2007, p. 52)

Com o tempo, a Inconfidência Mineira de 1789 se tornou um símbolo místico para a República Brasileira, e os conjurados foram alçados ao panteão do regime. Apropriado pelos governos militares de 1889 e 1964, o evento se enraizou na cultura cívica do país e no imaginário republicano. No entanto, suas reminiscências não se limitam apenas à história e à ciência política, mas devem ser observadas no direito.

Trata-se de um marco histórico para o instituto das delações e dos acordos decisórios, cujas origens nas codificações portuguesas remanescem até a ordem constitucional de 1988. Prova da sua atualidade é evidenciada no ARE 1.175.650/PR, cujo voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes trata do caráter histórico desses mecanismos, atentando que

No Brasil, de alguma forma, a delação premiada já se fazia presente desde as Ordenações Filipinas, cuja parte criminal, constante do Livro V, prevaleceu de janeiro de 1603 até a entrada em vigor do Código Criminal de 1830. (...) Em vários conflitos políticos, como a Inconfidência Mineira (1789) e a Conjuração Baiana (1798), delatava-se com o objetivo de obter favores ou em prol de interesses financeiros ou perdão de dívidas. No primeiro episódio, uma das consequências das denúncias foi a morte, por enforcamento, de Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, em Vila Rica. (BRASIL, 2023b, p. 8).

Ao longo deste estudo analisa-se o desenvolvimento da tutela negocial na legislação pátria, com enfoque nas modificações que incluíram a consensualidade no âmbito das ações de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, com alterações da Lei 14.230/21).

A pesquisa parte da justificativa de que o precedente legislativo e doutrinário sobre o uso de métodos negociais para solução de conflitos se desenvolveu no sentido de possibilitar a inclusão de tais mecanismos nas ações de improbidade, a fim de superar o dogma que vedava a celebração de acordos fundado na tese de indisponibilidade absoluta do interesse público. Assim, a análise desse precedente é imprescindível para traçar os contornos do que se tornaria o acordo de não persecução civil, previsto no art. 17-B da LIA, bem como suas similaridades e vicissitudes com outros instrumentos negociais.

Diante de tais premissas, emerge-se a problemática do estudo em torno da efetividade e aplicabilidade do acordo de não persecução civil em critérios processuais e fáticos. Pode-se

traduzir tal problemática na seguinte indagação: Considerando que a celebração dos acordos representa via adequada para superar os entraves da judicialização e o instituto previsto no art. 17-B da LIA estampa a tendência de autocomposição, seria ele mecanismo eficaz para a tutela do interesse público e a finalidade da LIA? Como o ANPC se integra aos demais mecanismos de transação previstos em lei?

Essa problemática é complexa e não comporta silogismos apressados. Para enfrentá-la, a pesquisa dispõe do método de revisão bibliográfica e se debruça no histórico normativo desde as proposições de lei e o trâmite bicameral, além de articulá-lo com o tratamento doutrinário dessas transformações legislativas.

Ademais, o estudo também se propõe a realizar uma leitura dos acordos a partir do método dialético, situando-os como fenômenos históricos em um contexto social, político e jurídico com o fito de apontar as contradições e continuidades que repercutiram na edição do ANPC. Por essa razão, ao longo dos tópicos, é reservado espaço para investigar processos, acontecimentos e instituições que antecederam o objeto estudado, com a finalidade de responder à problemática exposta.

Nesse ponto, além de buscar uma solução à problemática, o estudo objetiva delinear aspectos tangentes à própria aplicação do ANPC, como critérios de legitimidade e cabimento, ora previstos na LIA, ora disciplinados nos regimentos setoriais. Uma vez que ainda se trata de novidade legislativa, também se pontua os recentes julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre o instituto. Apresentados os pressupostos metodológicos que estruturam o presente estudo, passamos à análise da divisão dos tópicos.

Na introdução, são apresentadas as premissas iniciais da pesquisa, cuja temática parte do breve retrospecto sobre o sistema constitucional de tutela da probidade administrativa e o desenvolvimento da LIA, além de situar ao debate questões atuais em torno da judicialização e do uso de métodos extrajudiciais no enfrentamento à corrupção.

No segundo tópico, aprofundaremos a descrição do histórico legislativo sobre tais instrumentos pontuando: o modelo de Administração Consensual e o permissivo do art. 26 da LINDB, o acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) e a tomada de ajustamento de conduta prevista no art. 5º, § 6º, da Lei da ação civil pública (Lei nº 7.347/85).

No terceiro tópico, será analisada a evolução do tratamento dos acordos na tutela da improbidade, desde a superação do dogma da proibição fundada na tese de indisponibilidade absoluta do interesse público até a tentativa de incorporação dos aludidos mecanismos de consensualidade à LIA, com a Medida Provisória 703/2015 e a Resolução 179/17 do CNMP.

O excerto é finalizado tratando dos acordos de não persecução cível no Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019 e a problemática do veto presidencial.

Adiante, o quarto tópico é dedicado ao objeto central da pesquisa, qual seja o acordo de não persecução civil incluído na LIA pela Lei nº 14.230/21, expondo a disciplina conferida em lei, nas resoluções específicas e nos julgamentos do STF. Por fim, a pesquisa conclui que o acordo de não persecução civil ainda é permeado por questões relativas à sua aplicação e eficácia no âmbito das ações de improbidade, ora pela novidade legislativa que aguarda aperfeiçoamento jurisprudencial e doutrinário, ora pela contínuo evolução dos instrumentos de autocomposição no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual a pesquisa não expressa tentativa de cessar esse processo dialético e histórico.

1.2. TUTELA CONSTITUCIONAL DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil suscitou um antigo debate acerca das origens autoritárias do direito administrativo. Por um lado, é possível traçar sua fundação nas aspirações políticas burguesas que o concebiam como instrumento para a conquista e conservação do poder, como indica Marçal Justen Filho (2008). Por outro, em muito se alinha aos ideais filosóficos que inspiraram a revolução francesa e à noção de legalidade e Estado de Direito, como sustenta Di Pietro (2020) e Mello (2015).

Entre prerrogativas e poderes, o regime administrativo incorpora concepções políticas do século XIX, como a hierarquia e a tese de supremacia do interesse público. Porém, tais institutos possuem um conteúdo que se adapta ao sistema político vigente, Prova disso é a vigência de leis instituídas no regime militar que regulam o funcionamento e a distribuição de competência da Administração Federal, como o Decreto-Lei nº 200/1967.

Na democracia, a representatividade e a responsabilidade são categorias correlatas. Quando as parcelas individuais de fé pública são depositadas sobre um agente, ele é sujeito ao dever geral de transparência e probidade na consecução do interesse público. Esse sistema de autorregulação e sanção não existe em regimes autoritários, razão pela qual os Estados Totalitários são terrenos férteis para a impunidade.

Ora, pensar a sanção dos agentes ímprobos pressupõe a existência de uma cultura de transparência e fiscalização. Acima de tudo, trata-se um fenômeno que se inicia com a coleta e divulgação de dados sobre a gestão dos recursos, perpassa a formalização das investigações nos órgãos correccionais e desemboca na porta do Judiciário.

Ao contrário disso, as ditaduras se sustentam sob um modelo de justiça seletiva. Apoiados em uma forte retórica anticorrupção, os regimes ditatoriais invertem a lógica da responsabilidade. Dissimulando seus interesses político-econômicos em padrões morais, os grupos que ascendem ao governo emparelham o aparato burocrático auxiliados pela censura e repressão. Na prática, com o controle da disseminação de informações e a limitação dos mecanismos de correção, as ditaduras se mantêm sobre uma rede incrustada de nepotismo e favorecimentos, enquanto semeiam uma distorcida percepção de que não há corrupção². Essa falsa memória atravessa o imaginário popular e atormenta a República Democrática.

Além de conferir o direito à participação, a democracia concede aos cidadãos o direito de zelar pela ordem pública, que é assegurado por um conjunto de normas que estabelecem a responsabilidade dos agentes públicos por eventuais danos causados. Em que pese não ter promovido o fim dos escândalos de corrupção - tarefa essa que não se limita ao regime de governo - é inegável que a democracia lança as bases para o princípio da responsabilização.

O aprimoramento desse sistema nas democracias ocidentais abriu espaço à diversas vias de reprimenda dos agentes responsáveis pelos danos causados ao erário e ao interesse público. De acordo com a natureza do ato e a sua potencialidade lesiva, são aplicadas sanções de naturezas distintas: penal, cível e administrativa. De forma que, o mesmo fato poderia deflagrar a instauração de procedimentos e a aplicação de sanções de natureza distintas, sem violar o princípio da vedação ao *bis in idem*.

Como movimento histórico de limitação do poder, o constitucionalismo introduziu princípios fundamentais e declarações de direitos à matéria administrativa. Firmada sobre tais premissas, a Administração Pública Brasileira ancora-se em um regime de prerrogativas e sujeições, em torno dos quais deve-se prestigiar a proteção das garantias inerentes à dignidade da pessoa humana, ou melhor, dos administrados.

O tratamento constitucional da Administração Pública é introduzido com ênfase nos princípios que regem a atividade administrativa, enunciados no art. 37, caput, da CRFB, e dentre os quais, atenta-se ao princípio da moralidade. Para tutelá-lo, prevê o § 4º, do aludido dispositivo, que 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.

² Sobre a corrupção na ditadura, ver: FORATTINI, Fernando Miramontes. A Seletiva Luta contra a Corrupção durante os primeiros anos da ditadura militar e o papel da grande imprensa. In: **IX Congresso de História Internacional**, Maringá: UEM, nov. 2016.

O combate à corrupção na administração pública foi uma grande preocupação do constituinte ao estabelecer, no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, um código de conduta de moralidade administrativa aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (BRASIL, 2023b).

Nessa seara, a LIA foi concebida com o objetivo de criar uma via judicial célere que permitisse a responsabilização de natureza cível e administrativa aos agentes públicos responsáveis pela prática de atos ímprobos. Porém, após vinte anos desde sua promulgação, observou-se um excessivo e irrazoável rigor procedimental, ao passo que o processo penal – o qual tutela bem jurídico ainda mais importante para o indivíduo – tornou-se mais ágil do que o processo civil correspondente, como apontado nas Exposição de Motivos do PL 3855/19.

Aponta-se que um dos causadores da morosidade na tramitação das ações repousava sobre a redação original do art. 17, § 1º, da LIA, o qual não se adequa aos avanços notáveis em outras esferas de responsabilidade, especialmente na matéria de transações e acordos. Considerando tais avanços e a exigência de coerência, efetividade e segurança jurídica, surgiu a necessidade de prever ou regulamentar a aplicação de acordos no âmbito da LIA.

1.3. PANORAMA DA JUDICIALIZAÇÃO

Apesar de responder à problemática da corrupção, o sistema de responsabilidade não se exime de falhas. Como alertam Garcia e Alves (2014), é necessário o aprimoramento dos instrumentos de controle interno, o acesso aos órgãos de fiscalização e a eficácia das sanções frente aos valores fundamentais. No entanto, observa-se que as vias de responsabilização tradicionais desembocam em um demorado e custoso processo judicial.

E como custa. Conforme o relatório “Justiça em Números”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (2022), as despesas totais do Poder Judiciário somam cerca de R\$ 103,9 (cento e três vírgula nove) bilhões. Se as ações civis públicas por improbidade administrativa forem classificadas como ações de conhecimento do primeiro grau, o tempo médio de baixa dos processos na Justiça Estadual equivale a dois anos e oito meses, enquanto na Justiça Federal gira em torno de um ano e oito meses. Sem contar com o tempo despendido no segundo grau e nas instâncias especiais.

Com base nesse quadro de litigiosidade e suas repercussões à efetividade das ações para ressarcimento dos danos ao erário público, o CNJ conclui que “as ações de Improbidade

Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos” (CNJ, 2015, p. 85).

Esses dados refletem uma realidade paradoxal. Por natureza, os atos de improbidade resultam em custos imensuráveis por afetarem a cadeia de destinação dos recursos públicos, a implementação de políticas, a estabilidade econômica e a segurança jurídica. Contudo, os remédios judiciais que coíbem tais irregularidades são igualmente onerosos. Sob uma óptica orçamentária, a persecução judicial representa custos à manutenção da estrutura judiciária, além de repercutir no setor econômico, como a higidez financeira das pessoas jurídicas proponentes de acordos de colaboração.

A título exemplificativo, segundo o relatório Implicações Econômicas Intersetoriais da Operação Lava Jato, organizado pelo DIEESE (2021), aponta-se que a Força Tarefa reduziu investimentos no setor energético da Petrobras, paralisando obras públicas e, por conseguinte, diminuindo o potencial de arrecadação para o período, se considerar estimativas anteriores.

A questão não é tão simples quanto se presume. Uma leitura desatenta poderia levar à crença na ineficácia dos esforços investigativos, ao contrário do que realmente se propõe: Há alguma forma de atribuir maior efetividade ao combate a atos de improbidade? Se sim, essa opção envolve a promoção de mecanismos de transação?

A princípio, parte-se da indagação se a celebração de acordos no âmbito das ações de improbidade resultaria no desafogamento das instâncias judiciais e representaria medida mais efetiva para o ressarcimento ao erário, bem como se a cooperação dos infratores resultaria em benefícios socioeconômicos.

Sobre a efetividade do uso de instrumentos extrajudiciais no combate à improbidade, Bertoni (2018, p. 65) avalia que há uma crise de jurisdição no país, pois o Poder Judiciário é incapaz de fornecer uma resposta efetiva e célere aos litígios, especialmente envolvendo a tutela de direitos difusos ou coletivos, cuja morosidade na tramitação das ações conduz a uma percepção de impunidade e violação do princípio da moralidade.

Antes de estimar as repercussões fáticas, o presente estudo irá analisar as mudanças legislativas que conduziram a um novo posicionamento acerca das transações nas ações de improbidade, culminando na instituição do acordo de não persecução civil.

2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

2.1. ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL E A SOLUÇÃO DE LITÍGIOS

Este tópico aborda o panorama legislativo que regulamenta a solução consensual de litígios no país. Trata-se de um sistema composto pela Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15), o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15) e as alterações da Lei nº 13.665/18 na LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42).

A priori, pontua-se que a solução consensual de conflitos é uma tendência transposta no alto volume legislativo sobre a matéria. Dado o afunilamento da pesquisa, serão recortados os avanços a partir do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), focando na disciplina atinente à tutela autocompositiva e extrajudicial com a Administração Pública.

Nesse sentido, o art. 3º, § 3º, do CPC prevê o estímulo à conciliação, à mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A Lei nº 13.140/15 dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e a autocomposição de conflitos no âmbito administrativo federal. Seu art. 36, § 4º, possibilita a realização da composição extrajudicial nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, dependendo para tanto da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Adiante, a Lei nº 13.655/18 efetuou significativas alterações na LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42) com a finalidade de promover a eficiência e a segurança jurídica na aplicação do direito público. Ao tempo da promulgação, a lei representou um marco à consensualidade administrativa³ e, dentre as inúmeras mudanças, atenta-se à inclusão do art. 26 na LINDB, o qual se traduz em permissivo genérico para a Administração Pública celebrar compromissos.

Por objetivo, os ajustes devem buscar soluções proporcionais, equânimes, eficientes e compatíveis com os interesses gerais (§ 1º, I). Assim, eles devem prever obrigações, prazos e sanções aplicáveis no caso de descumprimento (§ 1º, IV).

Ao estabelecer tais previsões genéricas ao instituto do compromisso, a redação legal não peca pelo tratamento mínimo e conciso dos requisitos de validade, efetividade e garantia. Pelo contrário, o dispositivo abre lacuna para os regulamentos setoriais, assim como o faz o

³ Sobre o tema, recomenda-se a leitura da edição especial sobre as mudanças na LINDB, publicada na Revista de Direito Administrativo - RDA, da Fundação Getúlio Vargas, de outubro de 2018. A publicação inaugura a série de edições anuais do periódico tratando detalhadamente sobre cada artigo introduzido pela Lei nº 13.655/18. No caso, o art. 26 que trouxe a previsão do permissivo geral da negociação com a administração pública é objeto de artigo escrito por Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma, os quais avaliam que a consensualidade aumenta a segurança jurídica e garante compromissos mais eficientes para os envolvidos e para a sociedade. Referência completa ao GUERRA, Sérgio.; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 135–169, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653.

art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública que prevê a tomada de compromisso que é regulado pela Resolução nº 179/2017 do CNMP. Sendo ambos considerados os permissivos genéricos para a celebração de compromissos (GUERRA e PALMA, 2018, p. 148).

Logo, no caso de relevante interesse geral, atribui-se à autoridade administrativa a permissão de, após ouvir o órgão jurídico competente e, se necessário, realizar consulta pública, celebrar compromisso com os interessados, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

Na leitura de Guerra e Palma (2018) sobre a cultura jurídica da consensualidade e o art. 26 da LINDB, o novel dispositivo apenas alçou ao patamar legal a doutrina dos acordos substitutivos já consolidada no setor regulamentar⁴. Em tais procedimentos administrativos, os acordos são firmados quando o ajuste for mais vantajoso ao interesse público do que os efeitos decorrentes da sanção por ato imperativo. O caráter substitutivo se refere à permuta da penalidade por determinada prestação do particular.

Além disso, o art. 27 da LINDB permite que seja celebrado compromisso no curso dos procedimentos na esfera administrativa, controladora ou judicial, para prevenir ou regular eventual compensação por benefícios indevidos ou prejuízos injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

Nos termos do Parecer do Relator do PLS 349/2015, posteriormente convertido na Lei nº 13.655/18, os referidos dispositivos inseridos à LINDB viabilizam a aproximação entre administrador e cidadãos, permitindo que, por meio do diálogo e consenso, sejam encontradas soluções que atendam à eficiência administrativa e respeitem as garantias individuais. Sendo assim, dada a posição da LINDB na hierarquia normativa, é correto afirmar que os arts. 26 e 27 representam verdadeira autorização geral e genérica para a competência consensual do Poder Público.

Em todo caso, as normas consagram o modelo de Administração Pública Consensual, concepção moderna de Estado que preza pela cultura do diálogo entre a sociedade e os órgãos públicos, em contraponto à administração tradicional e fundamentada no caráter estritamente imperativo dos atos administrativos.

Um traço da administração pública consensual é a doutrina dos acordos decisórios. Na definição de Paula e Faria (2020, p. 76), são instrumentos consensuais e negociais oferecidos pelo Poder Público para que infratores - pessoas físicas e jurídicas - voltem à conformidade legal, com a aplicação de sanções acompanhadas de incentivos à colaboração do particular.

⁴ Os acordos substitutivos no setor das agências reguladoras são mencionados no tópico 2.2 deste estudo.

Em alguns casos, os acordos estão relacionados à atividade regulatória do Estado em setores de alta complexidade técnica, como os acordos de leniência na Lei Antitruste (art. 86 da Lei nº 12.529/2011). Em outros, são empregados como acordos substitutivos ou método de solução transaccional, como os acordos de não persecução civil na LIA. Nesta última hipótese, são manuseados como via extrajudicial para composição de conflitos, cuja natureza o modelo tradicional de jurisdição é ineficiente, como na tutela de interesses difusos ou coletivos.

Contudo, a administração pública consensual e os acordos encontravam óbice na doutrina clássica de indisponibilidade do interesse público⁵, segundo a qual o interesse não se encontrava à livre disposição pelo órgão por se tratar do bem-estar da coletividade. Todavia, a alegada incompatibilidade da transação junto à Administração Pública com o regime jurídico administrativo resultou no afogamento das vias judiciais.

Esse ineficiente quadro de litigiosidade expôs violação da garantia dos administrados à solução de litígios, inspirando a tendência de compatibilizar a celebração de acordos com a Administração Pública para dirimir conflitos e tutelar direitos fundamentais.

2.2. LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/13) E O ACORDO DE LENIÊNCIA

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, se popularizou como a “lei anticorrupção” apesar de seu conteúdo não denominar a prática ilegal como “corrupção”. Em seus termos, dispôs acerca da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática dos denominados atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Em conjunto ao disposto na Lei de Licitações, na Lei de Improbidade Administrativa e no Código Penal, a Lei Anticorrupção integra um sistema normativo de proteção contra atos que atentem contra o patrimônio público, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção Interamericana contra a Corrupção e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, incorporadas ao direito interno através do Decreto nº 4.411/02 e do Decreto nº 5.687/06, respectivamente.

⁵ O princípio da indisponibilidade, corolário da supremacia do interesse público, é apontado como fundamento jurídico para a proibição aos acordos em ações de improbidade previsto no art. 17, § 1º, da LIA. Neste estudo, tratamos da tese de indisponibilidade absoluta no Tópico 3.1. Por complemento, recorre-se à síntese feita por Paula e Faria (2020, p. 88) das premissas da evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial que conduziu à nova interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público e a possibilidade de métodos negociais junto à Administração Pública. São elas: “(i) nem todo interesse do Estado é interesse público; (ii) dentre aqueles interesses do Estado que sejam considerados públicos, haverá, ao menos, duas categorias, os interesses disponíveis e os indisponíveis; (iii) mesmo em relação aos direitos indisponíveis, não se pode dizer que a indisponibilidade do direito material corresponda necessária indisponibilidade de direito processual”. Além delas, este estudo acrescenta os avanços da tutela dos interesses coletivos ou difusos a partir da década de 1990.

Ao tempo de sua promulgação, o panorama geral era marcado pela convulsão popular em torno dos movimentos contra corrupção, os quais eclodiram a partir da insatisfação generalizada com o aumento das tarifas do transporte público em São Paulo. Violentemente reprimida pela força policial, a manifestação ganhou contornos nacionais e desembocaram na ocupação do Congresso Nacional, em 17 de junho de 2013.

Além das reivindicações para a melhoria do transporte público, foram incorporadas pautas anticorrupção que impulsionaram o trâmite do Projeto de Lei nº 6.826/2010, proposto pela Controladoria Geral da União em 18 de fevereiro de 2010.

Aprovado em 05 de julho de 2013 em regime de urgência, o Projeto foi convertido na Lei nº 12.846/2013 a fim de responder às demandas por ética na gestão pública. Dentre as inovações introduzidas, destaca-se a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, o instituto do compliance, o acordo de leniência, o regime de sanções e a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP. Para fins da temática deste estudo, serão analisados os avanços e implicações em torno da celebração de acordos.

Nesse ponto, a lei incorporou um instrumento previsto na antiga Lei Antitruste⁶ (art. 35-B da Lei nº 8.884/1994), que atribui competência para a União, por meio da SDE, firmar acordos de leniência para a extinção da ação punitiva ou redução da penalidade aplicável a ser celebrado com pessoas físicas e jurídicas infratoras da ordem econômica.

Por definição, os acordos de leniência constituem pactos bilaterais celebrados entre a Administração Pública e um particular. Considera-se forma transacional de obter informações sobre ilícitos na qual é ofertada isenções de penalidades em troca de colaboração em processos investigativos. Como ensina Machado (2014), trata-se de medida excepcional que relativiza o princípio da indisponibilidade do interesse público.

A origem semântica do termo “leniência” decorre do vocábulo latino *lenitate*, que significa brandura e suavidade. Desse modo, transmite-se a ideia de incentivo à colaboração de particulares em favor da suavização das sanções. A origem do instituto é traçada do direito concorrencial e antitruste norte-americano, de natureza penal e marcado sob uma lógica negocial, econômica e pragmatista (CANETTI, 2018, p. 18).

Os programas de leniência visavam suprir uma dificuldade inerente à investigação da prática de ilícitos concorrenciais: Informações. Como instrumento investigatório, o objetivo

⁶ Além da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), a figura dos acordos de leniência também está prevista na Lei do CADE (art. 86 da Lei nº 12.529/2011) e, sem menção expressa ao vocábulo leniência, na Lei do Processo Administrativo Sancionador na esfera do BACEN e da CVM (art. 30 da Lei nº 13.506/17).

principal não é a assunção da culpa ou autoria, mas obtenção de evidências da prática delitiva para persecução dos demais participantes, o que poderia levar à confissão.

Em termos legais, o art. 16 da Lei nº 12.846/2013 define que o acordo de leniência será celebrado entre a autoridade máxima de cada órgão e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública.

Sob a égide da Lei Antitruste, os acordos de leniência visavam a colaboração efetiva com as investigações e o andamento do processo administrativo para identificar autores da infração e obter provas. Tais objetivos se mantêm no acordo de leniência previsto pela Lei nº 12.846/2013, a teor do art. 16, I e II.

Os requisitos cumulativos para a celebração do acordo estão enumerados no art. 16, § 1º, da Lei Anticorrupção: A pessoa jurídica deve ser a primeira a manifestar interesse em cooperar com a apuração do ato ilícito e cessar seu envolvimento com a infração investigada a partir da data de propositura do acordo. Além disso, cabe à pessoa jurídica admitir a sua participação no ilícito e cooperar, comparecendo aos atos processuais, sempre que solicitada.

Quanto aos efeitos do acordo, a pessoa jurídica será isenta da sanção prevista nos arts. 6º, II, e 9, IV, da Lei Anticorrupção, qual seja, respectivamente, a publicação extraordinária da decisão condenatória e a proibição de receber incentivos e subsídios advindos de órgãos ou entidades públicas. Além da redução em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

O cabimento do acordo também abrange a prática dos atos ilícitos previstos na Lei das Licitações (Lei nº 8.666/93) para isentar ou atenuar as sanções de natureza administrativa previstas nos art. 86 e 88, do referido regime de contratações públicas.

Em que pese a celebração do acordo abrandar tais penalidades, ela não afasta o dever de reparar integralmente os danos causados, conforme o art. 16, § 3º, da Lei. Na crítica de Campos (2014, p. 181), apesar da relevância do instrumento para efetividade da investigação de infrações, as empresas proponentes não se sentem atraídas para pactuarem em razão dos baixos benefícios a serem oferecidos.

Como descrito, a origem do instituto nos acordos da legislação antitruste revela o seu caráter como instrumento fundamentado na racionalidade econômica das empresas e na lógica de mercado. Com isso, o fator de sucesso e eficiência depende diretamente dos efeitos e benefícios gerados com a sua proposição (MACHADO, 2017, p. 166).

Em outras palavras, os proponentes dependem da clareza e segurança dos benefícios advindos do acordo para renunciar certos direitos, desde que assegurada a confiança e o sigilo. Por essa lógica, trata-se de uma equação de custos e lucros, posto que o compromisso importa na assunção de obrigações correlatas à colaboração efetiva com as investigações.

Ora, se a efetividade dos acordos de cooperação depende da concessão dos benefícios, resta à Administração Pública definir a extensão dos efeitos e das benesses, o que está longe de ser uma tarefa fácil. Sob a égide da Lei Anticorrupção, os efeitos do acordo são restritivos e representam um baixo grau de segurança às pessoas jurídicas envolvidas.

Esse cenário de insegurança que afeta a efetividade do instituto repercutiu sobre as ações de improbidade. Como será detalhado em tópico adiante, o acordo de leniência não tem o condão de afastar as penalidades decorrentes de ato de improbidade, sujeitando as empresas proponentes às sanções da Lei nº 8.429/92.

2.3. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E O MINISTÉRIO PÚBLICO

O TAC, sigla para Termo de Ajustamento de Conduta, se refere a forma de resolução negociada de conflitos envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. O instrumento foi inserido no ordenamento com as reformas liberais implementadas a partir do final da década de 1980 que enfatizaram a baixa intervenção estatal e o modelo de administração consensual, refletindo na criação de soluções alternativas à via judicial⁷.

Nesse sentido, o TAC pode ser definido como ato jurídico bilateral celebrado entre a Administração Pública e particulares, com efeito impeditivo ou extintivo de sanção, cuja finalidade é a composição de conflitos e atendimento do interesse público.

Quanto à sua natureza jurídica, ressalta-se que o compromisso não possui natureza contratual. Como leciona Mazzilli (2006), trata-se de ato administrativo negocial ou negócio jurídico de direito público, pois os órgãos públicos legitimados não têm poder de dispor sobre o direito material controvertido. Isto é, os órgãos não podem dispensar ou renunciar direitos de ordem coletiva, mas apenas tomar do particular o encargo de ajustamento da conduta à lei, cujo conteúdo se traduz em obrigação de fazer ou não fazer, ou obrigação pecuniária.

Quando é firmado o termo, há declaração de vontade do Poder Público e do particular no sentido de anuir em adequar sua conduta às exigências legais, sem que sejam objeto da

⁷ A função do TAC com substitutivo da ação judicial é demonstrado no âmbito da tutela reparatória de desastres ambientais. Por natureza, os danos ambientais são de difícil reparação e as ações civis são limitadas à garantia de reparação *in natura* ou monetária. Em razão da formalidade do modelo tradicional, os processos judiciais podem perdurar por anos e obstar a recomposição ecológica. Portanto, como mecanismo extrajudicial, o TAC se apresenta como via célere e eficiente para a composição de danos dessa natureza. Além da eficácia como título extrajudicial, o acordo não afasta o pleito individual à reparação dos danos e a legitimidade ativa dos órgãos competentes para propositura de ação coletiva. Apesar disso, é possível apontar deficiências na aplicação do instituto, especialmente relacionadas à prevenção dos males. Como sustenta Ferraço, Ribeiro e Nunes (2020), os termos são firmados após a ocorrência de desastres para ajustar a conduta dos poluidores, sendo insuficiente para prevenir que o dano ocorra, característica que se agrava pela prorrogação indefinida do cumprimento das obrigações.

negociação o próprio direito material. Apesar disso, nada impede que as obrigações tomadas se relacionem com a tutela de interesses difusos, coletivos ou transindividuais.

A razão disso guarda correlação com a própria natureza da ação civil pública e dos direitos de terceira geração. Como ensina Mendes e Branco (2019), a titularidade dessa classe de direitos é difusa. Isto é, o titular não é um indivíduo isolado, mas uma coletividade. Desse modo, a ação civil pública é meio adequado à defesa dos interesses difusos vinculados ao patrimônio público, ao meio ambiente, dentre outros, como prevê o art. 129, III, da CRFB.

Apesar de deter a legitimidade ativa para propositura da referida ação como função institucional, o Ministério Público não é detentor do direito material vinculado à lide, dada a natureza coletiva ou difusa. Logo, não há empecilhos aos co-legitimados, caso insatisfeitos, recorram em juízo solicitando mais do que fora acordado no ajustamento, além do termo não constituir vedação ao acesso à jurisdição para particulares (MAZZILLI, 2006).

A problemática acerca da natureza dos direitos difusos e dos termos de ajustamento é resolvida pelo art. 1º, § 1º, da Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, do CNMP, que regulamenta o instrumento no Ministério Público. Leia-se:

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.

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

Na lição de Saddy e Grego (2015), o termo de ajustamento de conduta é marcado pela: (i) consensualidade, inerente à natureza de negócio jurídico (ii) a alternatividade, em relação à substituição ou suspensão de sanções (iii) a finalidade pública.

No ordenamento jurídico pátrio, a primeira menção ao compromisso de ajustamento de conduta foi instituída no art. 211 da Lei nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente. Posteriormente, o art. 113 da Lei nº 8.078/90 incluiu o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/85, a Lei da Ação Civil Pública. Com isso, previu-se que os órgãos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, cujo termo terá eficácia de título executivo extrajudicial.

No âmbito das ações civis públicas, são órgãos legitimados o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Entes Federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), as entidades da Administração Pública Indireta (como Autarquias e Empresas Públicas), além das associações que cumprem os requisitos do art. 5º, V, “a” e “b”, da Lei nº 7.347/85.

O cabimento do TAC se estende aos procedimentos sancionatórios regulatórios. Nessa hipótese, é facultado às agências reguladoras federais a celebração de acordos substitutivos ou suspensivos, como é previsto, por exemplo, nos arts. 29 e 29-A da Lei nº 9.656/98, que possibilita à Agência Nacional de Saúde firmar termo de compromisso com as operadoras e prestadoras do serviço público.

Apesar do seu cabimento no procedimento setorial das agências reguladoras, o TAC não possui a função precípua de auxiliar nas investigações como forma transaccional de obter informações, ao contrário do acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846/2013. Ressalta-se que a assinatura do termo não importa na confissão do compromissário quanto à matéria de fato, nem no reconhecimento de ilicitude da conduta em apuração, como dispõe o art. 29, § 3º, da Lei nº 9.656/98.

Sendo assim, quais as vantagens para a celebração dos TACs? Para a Administração, o TAC auxilia na redução dos custos inerentes à judicialização. Entretanto, a associação da celeridade e efetividade do TAC deve ser cautelosa. Como observa Ferraço, Ribeiro e Nunes (2020), o termo constitui mero instrumento jurídico reativo e a celeridade é traço afeto à rapidez da transação, e não propriamente da reparação dos eventuais danos sob tutela.

Isto é, os acordos são celebrados após a ocorrência da ilegalidade para adequação da conduta, a fim de evitar a judicialização e a aplicação de sanções, não sendo suficientes para evitar que danos ocorram.

Na prática, o compromisso é lavrado em termo e suas cláusulas dispõem acerca das obrigações a serem adimplidas para adequação da conduta. Ele é proposto pelos órgãos legitimados no art. 5º da Lei nº 7.347/85 aos causadores do dano (compromissários), que se obrigam a adequar a conduta à lei, sob pena das sanções previstas no instrumento.

Traçando um breve retrospecto, a origem do instituto foi alicerçada na experiência do Ministério Público na mediação de conflitos e no atendimento das demandas envolvendo interesses transindividuais, o que sedimentou a proposta legislativa de atribuir ao órgão a competência para homologação de acordos extrajudiciais.

A proposta foi incorporada ao art. 55, parágrafo único, da Lei nº 7.244/84, que dispôs sobre a criação do Juizado Especial de Pequenas Causas e previu que o acordo celebrado pelas partes e referendado pelo Ministério Público possuía validade como título executivo

extrajudicial. Essa disposição foi incorporada ao art. 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95, que organizou o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis, com a seguinte redação:

Art. 57. O acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderá ser homologado, no juízo competente, independentemente de termo, valendo a sentença como título executivo judicial.

Parágrafo único. Valerá como título extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público.

O protagonismo do Ministério Público é essencial para o desenvolvimento da doutrina dos acordos decisórios que culminaram no acordo de não persecução civil, objeto do presente estudo. Apesar disso, permeiam questionamentos acerca da constitucionalidade de atribuir ao Ministério Público a competência para homologação de acordos extrajudiciais, considerando que esta é função privativa dos órgãos do Poder Judiciário, por força do art. 92 da CRFB.

Como explica Mazzilli (2006), apenas o exercício da jurisdição contenciosa é cativo ao Poder Judiciário. A jurisdição voluntária não é atividade propriamente jurisdicional e pode ser exercida por outros atores. Sendo assim, o ato de referendar ou aprovar um acordo não se traduz em atividade típica de jurisdição, mas antes sinaliza o veto que confere segurança e autenticidade ao conteúdo, assim como a presença do notarial na lavratura de uma escritura, garantindo assim a eficácia de título executivo extrajudicial.

Superada as questões relativas à constitucionalidade da função do Ministério Público para homologação de acordos extrajudiciais, a partir da edição da Lei nº 7.244/84, os acordos homologados pelo Ministério Público passaram a ser autoexecutáveis, instaurando processo de execução fundado nas obrigações consubstanciadas no título executivo extrajudicial.

Quanto à necessidade da presença de testemunhas e firma reconhecida, a disciplina prevista na Lei nº 7.244/84 e na Lei nº 9.099/95 não previa a exigência de tais formalidades típicas de acordos particulares.

Nos anos posteriores à sanção da Lei nº 7.244/84, a jurisprudência e a doutrina pátria fortaleceram a dogmática dos acordos homologados pelo Ministério Público. Com o histórico legal e a prática acumulada na composição de litígios, estendeu-se a faculdade ao sistema de tutela coletiva, atribuindo aos legitimados à ação civil pública ou coletiva competência para tomar compromissos de ajustamento com eficácia de títulos executivos.

A principal inovação trazida por essa modalidade foi a ampliação da natureza das obrigações pactuadas, possibilitando que fossem estabelecidas obrigações de fazer ou não fazer, bem como a usual obrigação de pagar quantia líquida e certa.

Apesar das inovações apresentadas pelo instituto no bojo da tutela coletiva, a eficácia do acordo como título executivo extrajudicial manteve-se como questão controvertida até o início da década de 1990. Sob vigência do antigo Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/73), o sistema processual não previa procedimento específico para execução de títulos executivos extrajudiciais de acordos homologados, disciplinando apenas a execução de obrigação de fazer fundada em título judicial.

Somente com a promulgação da Lei nº 8.953/94 houve a inclusão do art. 585, II, à Lei nº 5.869/73, definindo que o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público e outros legitimados seriam considerados títulos executivos extrajudiciais.

Na medida em que se analisa a significativa função desempenhada pelo Ministério Público, é perceptível a correlação entre o TAC e o acordo de não persecução civil. Um traço dessa similaridade é evidenciado no art. 1º, § 2º, da Resolução nº 179/2017 do CNMP, o qual prevê expressamente o cabimento do termo de ajustamento previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85 às hipóteses de improbidade administrativa.

Trata-se de dispositivo polêmico, cujo impacto revelou uma série crise de jurisdição no país que será tratada em tópico próprio. Antes de se debruçar acerca das consequências do disposto no microcosmo da Lei nº 8.249/92, é primordial entender o desenvolvimento das transações da seara da improbidade administrativa.

3. ACORDOS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1. PROJETO DE LEI Nº 1.446/91 E A LEI Nº 8.249/92

Como tratado nos aspectos introdutórios deste estudo, o art. 37, § 4º, da CRFB, prevê que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma da lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Originada do Projeto de Lei nº 1.446/91 proposto pelo Poder Executivo em 14 de agosto de 1991, a LIA buscava regulamentar o disposto no art. 37, § 4º, da CRFB. Assinada pelo Presidente Fernando Collor de Mello, a Mensagem nº 406/91 apresentava o anteprojeto ao Congresso Nacional junto à Exposição de Motivos redigida pelo então Ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho.

A norma representava medida legislativa para enfrentar a impunidade dos atos de corrupção e, para tanto, estabeleceu um procedimento administrativo e judicial fundado no devido processo legal e demais garantias constitucionais do Estado de Direito.

Como defendeu Passarinho (1991), a Lei de Improbidade respondia ao compromisso de campanha assumido pelo Presidente Collor e simboliza um marco no processo de modernização do país concebido pelo plano de governo.

O projeto inicial abrangia treze artigos sem qualquer menção à realização de acordos. Durante a tramitação, houveram inúmeras proposições que culminaram na promulgação da Lei nº 8.249, em 02 de julho de 1992. Apesar das trezentas e duas emendas apresentadas, o processamento do projeto foi célere e perdurou apenas dez meses.

A celeridade tinha um motivo. No contexto político da época, o Projeto de Lei nº 1.446/91 foi impulsionado pelo Presidente Collor como resposta às acusações de corrupção e, posteriormente, contraposição ao processo de *impeachment*, o qual se estendeu no período de 1º de junho a 29 de dezembro de 1992.

Para fins de delimitação da temática do presente estudo, importa sublinhar que a redação original do art. 17, § 1º, da LIA previa a vedação expressa à transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade.

O uso de três termos distintos a fazer referência às modalidades de tutela extrajudicial não é em vão. Com isso, o Legislador visava proibir a realização de transações com caráter de concessões recíprocas, como as previstas no art. 487, III, b, do Código de Processo Civil (Lei 13.105/15). Além de abranger a conciliação, enquanto modalidade negocial com a presença de um terceiro interventor que auxilia as partes na autocomposição. E, por fim, o vocábulo “acordo” trata-se de referência genérica que abarca outros institutos de negócios processuais,

Então, qual seria a fundamentação jurídica para a proibição prevista no art. 17, § 1º, da LIA? Para a doutrina, o dispositivo é corolário do princípio da indisponibilidade do interesse público (MACHADO, 2017, p. 184; FERRAZ, 2018, p. 43; MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 312). Especificamente, o excerto legal reproduz a tese de indisponibilidade absoluta.

Segundo ela, dada a natureza da probidade e moralidade como valores fundamentais da Administração Pública, as sanções previstas na LIA são irrenunciáveis e indisponíveis, tornando nula qualquer tentativa de disposição ou negociação. Em paralelo, os legitimados à propositura da ação não são titulares do direito material e, portanto, não têm disponibilidade sobre o erário.

A rigor, a indisponibilidade absoluta também proibia a desistência da ação, visto que a tutela do interesse público não pode ser renunciada, especialmente quando não há autorização dos administrados, representados pelo Legislador instituído democraticamente.

3.2. ACORDO DE LENIÊNCIA E A MEDIDA PROVISÓRIA 703/2015

Conforme tratado no Tópico 2.2, a Lei nº 12.846/13 consolidou a celebração do acordo de leniência nas investigações envolvendo pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública. Os efeitos do acordo estão previstos no art. 16, §§ 2º a 3º, da referida lei. A saber, a isenção das sanções de publicação extraordinária da decisão condenatória nos processos administrativos (art. 6º, II) e a proibição de receber incentivos públicos nos processos judiciais (Art. 19, IV).

Entretanto, o art. 30, I, da Lei nº 12.846/13 delimita que a aplicação das sanções previstas não afeta outros processos de responsabilização decorrentes de ato de improbidade. Com isso, por opção legislativa, o caráter restritivo da modulação dos efeitos do acordo de leniência tornaram o instrumento pouco atrativo às pessoas jurídicas.

Isso porque, o acordo de leniência nos processos administrativos e judiciais não isenta as empresas de outras sanções, como a dissolução compulsória prevista no art. 19, III, e não abarcada pelo art. 16, § 2º. Ainda que cumpridas as cláusulas do acordo, as pessoas jurídicas proponentes não estariam isentas da responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa, na forma da Lei nº 8.429/92.

Essa lacuna legislativa representou um grave risco à aplicabilidade do acordo de leniência, a qual está atrelada à efetividade dos benefícios conferidos ao proponente. Mesmo assumindo a participação no ilícito e auxiliado nas investigações com a produção de provas e identificação de coautores, a pessoa jurídica estaria sujeita às sanções previstas no art. 12 da LIA e demais penalidades da própria Lei Anticorrupção.

Considerando que a efetivação do acordo pressupõe a confissão de participação, as provas utilizadas na apuração do ilícito e aquelas fornecidas pelo proponente poderiam ser empregadas para propositura da ação civil pública por ato de improbidade, dada a autonomia entre as instâncias de responsabilização.

Santos (2016) apontou que o equívoco do Legislador é incompatível com o princípio da segurança jurídica, além da razoabilidade e da eficiência. Com efeito, a ponderação de tais princípios levaria à isenção da pessoa jurídica às sanções previstas na Lei nº 12.846/13 e além desta, incluindo outros sistemas de responsabilidade.

Recorrendo ao princípio da razoabilidade, Machado (2017) sustentou a aplicação do acordo de leniência como técnica de investigação para atos de improbidade administrativa, conferindo ao Ministério Público a função precípua de promover os acordos em virtude das suas atribuições institucionais. Em todo caso, a interpretação literal da Lei Anticorrupção não

se coadunaria aos princípios da eficiência, proporcionalidade e devido processo legal, quando obsta a aplicação dos acordos de leniência nas ações de improbidade.

Apesar de ser consagrada como marco legislativo na tutela da administração pública, era necessário avaliar uma forma de aplicação mais efetiva dos acordos de leniência na Lei Anticorrupção. Tal necessidade foi objeto de proposições legislativas, como Projeto de Lei nº 3636/2015 que alterava a lei para permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrassem o acordo, de forma isolada ou em conjunto.

O Projeto de Lei nº 3636/15 ainda seguia tramitando na Câmara dos Deputados quando foi editada a Medida Provisória nº 703, em 18 de dezembro de 2015, pela Presidente Dilma Rousseff, de texto análogo ao aprovado pelo Senado Federal para o PL.

Na exposição de motivos, apontou-se a urgência de contar com procedimentos mais eficientes para firmar os acordos e salvaguardar a atividade econômica das empresas. As alterações visavam tornar mais célere, ampla e efetiva a celebração de acordos de leniência.

Em síntese, a MP 703/15 revogou expressamente a proibição prevista no art. 17, § 1º, da LIA. Além de prever a celebração dos acordos com a participação do Ministério Público e da Advocacia Pública para garantir a segurança jurídica aos beneficiários. Quanto aos efeitos em outras esferas de responsabilidade, os acordos deveriam impedir os entes de ajuizar ou prosseguir com a ação de improbidade prevista no art. 17 da Lei nº 8.429/92.

Por resultado, a Medida Provisória estendeu o cabimento do acordo de leniência além da Lei nº 12.846/13, sendo cabível nas hipóteses das ações de improbidade administrativa em trâmite cujos atos investigados estejam previstos na lei de licitações e contratos públicos.

Com a nova modulação dos efeitos, os acordos abrangeram os ilícitos em contratações públicas ocorridos antes da vigência da Lei nº 12.846/13, desde que os fatos tenham resultado no ajuizamento de ações de improbidade. Não obstante as profundas e sensíveis alterações promovidas pela MP 703/15, sua vigência foi curta e o ato declaratório do Congresso Nacional sobre a perda da validade foi publicado em 31 de maio de 2016.

Apesar da brevidade, a vigência da MP 703/15 não foi serena. Alvo de críticas por vários setores, o texto foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5466, ajuizada pelo Partido Popular Socialista (PPS), que pugnava pela sua suspensão integral.

Transcorrido o prazo para conversão da medida provisória em lei definido no art. 62, § 3º, da CRFB, a MP 703/15 perdeu vigência e o julgamento da ADI 5466 restou prejudicado por perda superveniente de objeto.

O texto seguia sob análise da Comissão Mista encarregada de emitir o parecer sobre a MP e não foi votado por falta de acordo. A ausência de consenso e as polêmicas envolvendo a

MP 703/15 evidenciaram a desarmonia entre os Poderes e o enfraquecimento da capacidade negocial do governo. Apesar disso, é válido ponderar que as propostas ainda rudimentares trouxeram à tona o debate em torno da administração pública consensual.

De certo, a vedação às transações prevista no art. 17, § 1º, da LIA retornou à vigência após a caducidade da MP 703/15. Não obstante, o breve período de vigência da norma serviu para vislumbrar a possibilidade de transação nas ações de improbidade, o que pode ser notado na produção doutrinária e legislativa nos anos posteriores.

Nesse ponto, merece atenção o Projeto de Lei 3855/19 (ou PL 4850/16 ou PLC 27/17), proposto por iniciativa popular e intitulado de Dez medidas contra a Corrupção, o seu conteúdo estabelecia medidas contra a corrupção e crimes contra o patrimônio público, bem como o combate ao enriquecimento ilícito de agentes públicos, alterando significativamente várias legislações, dentre elas, a LIA.

A proposta acrescentaria o art. 17-A à LIA para prever o cabimento dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público com as pessoas físicas e jurídicas responsáveis por atos de improbidade, a fim de colaborar efetivamente com as investigações e o trâmite do processo judicial. Segundo a justificativa, pretendia-se adequar o antiquado procedimento da LIA aos avanços do sistema de responsabilização, especialmente no tocante às transações.

A opção pelo acordo de leniência dava-se por consagrar técnica de investigação célere e efetiva, usada para obter informações sobre o *modus operandi* e evidências probatórias dos esquemas de corrupção diretamente dos investigados em troca de benefícios, como a redução de sanções e imunidades, espécie de colaboração premiada.

Com isso, o projeto visava preencher lacuna na LIA a lacuna legislativa inspirando-se nos acordos de colaboração da esfera criminal (Leis nº 9.034/1995, 9.613/1998, 9.807/1999, Lei nº 12.850/2013), da esfera administrativa na ordem econômica (Lei nº 12.529/2011) e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

A tentativa de inserir as transações levou a doutrina a posições divergentes. Alguns defendiam a tese de que vedação não se estendia aos inquéritos civis anteriores à propositura da ação judicial, enquanto outra parcela sustentava a impossibilidade em qualquer fase, como advogaram Garcia e Alves (2017, p. 910).

Ferraz (2018) relata que o veto à solução consensual acendeu discussões a respeito da constitucionalidade do art. 17, § 1º, da LIA. Isso porque, o princípio da indisponibilidade absoluta do interesse público já não se sustentava frente à extensão da tutela extrajudicial aos direitos coletivos, tendência observada desde o início da década de 1990.

3.3. RESOLUÇÃO 179/2017-CNMP E O CABIMENTO DO TAC

Como tratado no tópico (2.3), a previsão da tutela extrajudicial remonta ao art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e ao art. 113 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que inseriu o § 6º ao Art. 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), prevendo o compromisso de ajustamento de conduta no sistema de tutela dos interesses difusos ou coletivos.

Em 26 de julho de 2017, foi publicada a Resolução nº 179/2017-CNMP, que disciplina a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. O art. 1º, § 2º, da resolução previu o cabimento do instrumento negocial nas hipóteses 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.

Assim como a Medida Provisória nº 703/2015, a resolução inseriu um mecanismo extrajudicial já existente no ordenamento pátrio para a tutela dos atos de improbidade, a fim de evitar a morosa e custosa judicialização.

Retomando brevemente o tópico 1.2, o TAC e outros meios de solução extrajudicial foram planejados para solucionar a crise de jurisdição na tutela dos interesses difusos. Por ser uma via lenta e ineficiente, o Poder Judiciário acaba gerando a percepção de impunidade dos sujeitos ímprobos. Para tanto, a resolução buscava dar condições de aplicação da tomada de compromisso como medida de redução da litigiosidade.

Ocorre que, a edição da norma suscitou questionamentos quanto ao abuso do poder regulamentar do CNMP fixado no art. 130-A, § 2º, I, da CRFB. Sobre os supostos vícios, é perceptível que o CNMP não criou direito ou situação jurídica nova, mas apenas disciplinou, no âmbito das atribuições do MP, instrumento legal já previsto no art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública. Logo, não há de se falar em vício de legalidade ou constitucionalidade.

A vigência da resolução criou uma realidade inusitada. Até a promulgação do Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/19), eram vigentes concomitantemente a Resolução nº 179/2017 do CNMP e o art. 17, § 1º, da LIA. Sob o ponto de vista estritamente legal, ainda persistia a proibição aos acordos nas ações do caput, apesar de existir regulamento sobre o cabimento do TAC nas hipóteses de improbidade administrativa.

Uma possível compatibilização desse cenário foi feita por Bertoni (2018, p. 72-73). Segundo ele, a proibição é comumente tratada como norma de direito material e ligada à tese de indisponibilidade absoluta do interesse público. Assim, afastar-se-ia a aplicação do TAC no inquérito civil por ser obrigatória a propositura da ação e a formalização do título judicial.

Ao invés disso, a vedação deveria ser interpretada como regra de direito processual. De forma que, a transação realizada na fase judicial nos moldes do *plea bargaining* exigiria a revogação do disposto da LIA, mas a introdução do TAC não implica na reforma legislativa

Outro ponto que possibilita a tomada de compromisso nas hipóteses de improbidade mesmo durante a vigência da vedação se refere à característica própria do termo. Apesar da natureza de negócio jurídico, o instrumento previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85, não está classificado dentro dos três institutos proibidos (transação, acordo e conciliação).

Em ambos está implícita a concessão recíproca e a disponibilidade do direito material, enquanto a tomada de compromisso ajusta a forma de recomposição do bem jurídico lesado e constitui título executivo extrajudicial (BERTOCINI, 2018, p. 74). Com isso, seria admissível a celebração do TAC, inclusive na fase de inquérito, por não dispor do direito material, mas antes estabelecer um procedimento diverso para recomposição do bem lesado.

Observa-se que o TAC assume relevante função para a revogação tácita do art. 17, § 1º, da LIA, ao corroborar para o enfraquecimento da tese de indisponibilidade absoluta do interesse público. Com o tempo, essa dogmática foi rechaçada pela doutrina em ponderação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência. Explico:

Amparada no valor da moralidade, a LIA define os atos de improbidade são aqueles praticados por agente, servidor público ou particular, contra a administração pública direta e indireta. Expressamente delimita que são condutas atentatórias aquelas dispostas nos arts. 9º a 11, da LIA. Sendo assim, englobam desde os atos que importam no enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e os atentados contra os princípios da administração pública.

Trata-se de um conjunto de atos cuja penalidade é definida de acordo com o potencial ofensivo. Ponderando a vedação aos princípios supramencionados, seria possível reservar o TAC aos atos de improbidade com menor potencial ofensivo. Isto é, aqueles cuja sanção não exija título judicial para efetivação, como aquelas previstas no art. 20 da LIA para a perda da função pública e suspensão de direitos políticos a partir do trânsito em julgado da sentença condenatória, não sobrando dúvidas acerca da necessidade de propositura da ação judicial.

Em síntese, o cabimento do TAC no âmbito das hipóteses de improbidade abrangeria:

(...) os casos em que as sanções de natureza pecuniária ou econômica previstas no artigo 12 da Lei n. 8.429/1992 forem suficientes para uma efetiva resposta, para a prevenção e repressão do ímprobo comportamento. Têm essa natureza as seguintes medidas: ressarcimento integral do dano (1), perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (2), multa civil (3) e 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 (...) Relativamente a elas, por serem sanções de natureza eminentemente civil, vigoram os princípios da autonomia da vontade e da disponibilidade, nada

impedindo que o investigado firme compromisso de ajustamento de conduta aceitando-as livremente e assumindo executá-las (BERTONCINI, 2018, p. 76).

No direito administrativo, os princípios exercem uma função basilar ao possibilitar à Administração Pública e aos Poderes balizar os direitos e liberdades dos administrativos com as prerrogativas administrativas (DI PIETRO, 2020, p. 219).

Nesse campo de ponderações, situa-se o princípio de supremacia do interesse público. O seu conteúdo enuncia que as normas de direito público e a atividade administrativa devem ser orientadas com a finalidade de atender ao interesse público sobre o particular. Na lição de Mello (2015), o princípio da indisponibilidade implica que o interesse público não se encontra à livre disposição de qualquer sujeito por serem inapropriáveis. Os órgãos administrativos não são titulares do interesse público e jamais poderão dispor dele, incumbindo-lhes tão somente a representação e curadoria.

Todavia, a hermenêutica dos princípios jurídicos difere das regras. Na praxe, os princípios podem sofrer limitação e modulação de efeitos a partir da técnica de ponderação, deduzindo que inexistente princípio absoluto no sistema normativo.

O método foi empregado para a revisão do art. 17, § 1º, da LIA. A partir da integração dos princípios administrativos constitucionais e considerando os avanços legais na matéria de resolução extrajudicial, verificou-se que a vedação não se coaduna aos valores de eficiência, duração razoável do processo, proporcionalidade e razoabilidade.

Além de que, via-se infundada a vedação às soluções consensuais sob fundamento na tese de indisponibilidade absoluta do interesse público, o que não comportaria exceção. Isso era paradoxal ao regime de gradação das sanções da própria LIA. Por essa lógica, ao se tratar de prática de ato de improbidade, qualquer que seja a sua classificação, dever-se-ia adotar o mesmo processo de responsabilidade, enredando-se pelas morosas vias judiciais.

No entanto, o entendimento doutrinário sobre a ponderação dos princípios não seria suficiente para afastar a vedação prevista no art. 17, § 1º, da LIA, a qual ainda seguia vigente desde a caducidade da MP 703/2015. Na prática, tal como a medida provisória, a Resolução nº 179 do CNMP também esbarrava em empecilhos semelhantes: a efetividade da aplicação do instrumento negocial no âmbito das ações judiciais de improbidade e as deficiências do próprio instituto.

Considerando as circunstâncias limitadoras para uso do TAC, a ausência de disciplina específica sobre a sua forma e conteúdo e a insegurança jurídica, os termos de ajustamento ainda eram pouco atraentes para os agentes ímprobos sujeitos às sanções do art. 12 da LIA. O

que explica o escasso histórico de tomada de compromisso desse tipo firmados em inquéritos ou ações de improbidade nos anos seguintes à edição da Resolução nº 179/2017/CNMP.

Quase três décadas após a sua promulgação, a vedação prevista no art. 17, § 1º, da LIA à realização de transações, acordos e conciliação nas ações de improbidade viria a ser afastada com a vigência do Pacote Anticrime, a Lei nº 13.964/2019.

3.4. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO PACOTE ANTICRIME

A Lei nº 13.964/2019, denominada “Pacote Anticrime”, promoveu um conjunto de mudanças na legislação penal e processual penal. Por se tratar de norma cujo conteúdo abarca várias temáticas e gera inúmeras implicações, para fins de delimitação da temática, o presente estudo foca nas alterações no microsistema da improbidade administrativa, agrupadas no art. 6º do Pacote Anticrime e afetam diretamente o art. 17, § 1º, da LIA

A priori, originária do Projeto de Lei 10.372/2018, a redação original não previa menção a alterações na LIA, e tampouco a previsão do acordo de não persecução cível. Nos termos do projeto, a legislação visava introduzir mudanças de cunho material e processual para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, tráfico de drogas e outras modalidades delituosas, sem mencionar o enfrentamento à corrupção e aos atos de improbidade.

Com justificativa escrita pelo Ministro Alexandre de Moraes do Supremo Tribunal Federal, o PL foi apresentado pelo Deputado José Rocha (PR/BA) e outros em 06 de junho de 2018, sem abordar a LIA. A proposição de alterações à lei emanaram de outro lugar. Veja:

A menção às alterações do art. 17, § 1º, da LIA advém do PL 882/2019, o qual foi apensado ao PL 10.372/2018, originário do Pacote Anticrime. No seu art. 6º, a novel redação possibilitava a celebração de negócios nas ações de improbidade por meio de acordo de colaboração ou de leniência, termos de ajustamento de conduta ou cessão de conduta.

Art. 6º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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.

A proposição tinha autoria do Poder Executivo e apresentava Exposição de Motivos assinada pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro. No seu conteúdo, o projeto previa inúmeras alterações na legislação para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa.

No tocante à LIA, foi proposta a substituição do art. 17, § 1º, da LIA, sob justificativa de que a proibição não fazia mais sentido face à previsão do acordo de colaboração e do acordo de leniência na Lei 12.846/13 que, dentre outras providências, tratava da colaboração premiada. Outrossim, a proposta não se tratava de novidade à época, pois o PL 3855/2019 (anterior PL 4850/2016) já previa a inclusão do art. 17-A à LIA possibilitando a celebração de acordo de leniência pelo Ministério Público com as pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela prática dos atos de improbidade administrativa.

Apensado em março de 2019, o PL 882/2019 provocou significativas alterações no teor do PL 10.372/2019 que resultaram no esboço dos acordos de não persecução cível. Por conseguinte, na sua redação final, o art. 6º do projeto abrangeu as seguintes alterações à LIA: i) Nova redação ao art. 17, § 1º, para prever a admissão da celebração de acordos de não persecução cível ii) A inclusão do art. 17-A disciplinando a celebração de tais acordos.

Em 04 de dezembro de 2019, a redação final do projeto foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado, sendo convertida no PL 6341/19. Consoante o parecer terminativo da Comissão de Constituição e Justiça sobre o PL, o debate público era marcado por uma profunda polarização, o que não escusava as discussões em torno do Pacote Anticrime, assim denominado o projeto político do Ministro Sérgio Moro.

Boa parcela das críticas se direcionava às alterações na lei penal, como as fundadas na doutrina penalista garantista contra o recrudescimento da execução da pena em alguns casos. Apesar das polêmicas, a CCJ teceu elogios ao projeto ao ponderar que o caminho proposto seria o mais adequado para a atualidade, conciliando a justiça com efetividade e trazendo soluções jurídicas equilibradas (BRASIL, 2018b)

Ora, sem qualquer menção nas emendas parlamentares, o acordo de não persecução cível previsto no art. 6º do PL percorreu mansamente nesse palco de disputas ideológicas e aparentava ser ponto incontrovertido de mudança com fito à sanção inequívoca. Adiante, o PL 6341/19 foi aprovado pelo Senado Federal e encaminhado para sanção presidencial.

Contudo, em 13 de dezembro de 2019, o Presidente da República Jair Bolsonaro vetou partes sensíveis do PL, incluindo parte das alterações da LIA. Nos termos da Mensagem nº 726/2019, foram vetados os seguintes excertos, com suas respectivas razões de veto:

§ 2º do art. 17-A da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, alterado pelo art. 6º do projeto de lei

‘§ 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade’.

Razões do veto

‘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.’

Ouvida, a Advocacia-Geral da União manifestou-se, ainda, pelo veto ao seguinte dispositivo:

Caput e §§ 1º, 3º, 4º e 5º do art. 17-A da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, alterados pelo art. 6º do projeto de lei

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.’

§ 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.’

Razões dos vetos

‘A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria Lei de Improbidade Administrativa, 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 acordo de não persecução cível 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, 2019, online).

Nota-se que o veto presidencial impactou diretamente os dispositivos que descreviam as condições e os objetivos do acordo de não persecução cível, disciplinados no art. 17-A. A razão apontava suposta incoerência entre a legitimidade ativa das ações de improbidade e a limitação da propositura dos acordos pelo Ministério Público.

Após, o PL 6341/19 se converteu na Lei nº 13.964/19 reproduzindo os vetos. Portanto, é correto afirmar que as mudanças promovidas no Pacote Anticrime foram limitadas, mas drásticas ao afastar integralmente a proibição prevista no art. 17, § 1º, da LIA, cuja nova redação previa o cabimento da nova modalidade de acordo nas ações de improbidade. Leia:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

§ 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.

Em que pese o alinhamento ao panorama de consensualidade administrativa, a novel legislação não foi isenta de críticas. No entendimento de Pinho (2020), o motivo do veto era injustificável, posto que o regime previsto no art. 17-A não limitava a propositura dos acordos ao Ministério Públicos, mas apenas fixava parâmetros a serem observados pela instituição, alinhando-se à Resolução nº 179/2017 do CNMP.

O autor elenca uma série de pontos controversos do legislador, os quais tangem desde a legitimidade para propositura dos acordos, o cabimento nas fases judicial e administrativa, além dos efeitos às ações em curso e legitimidade passiva. Com base nisso, vejamos ponto a ponto as omissões deixadas pelo Pacote Anticrime ao acordo de não persecução civil.

- a) Sobre o cabimento, o veto presidencial atingiu o § 2º do Art. 17-A, o qual dispôs que a celebração dos acordos poderia ocorrer no curso das ações de improbidade. O fato provocou insegurança jurídica na medida em que não respondeu à questão latente na doutrina a respeito do cabimento do acordo. Por cabimento, entenda-se a qualidade de oportuno, admissibilidade ou possibilidade jurídica para sua celebração. De um lado, a interpretação literal do art. 17, § 1º, da LIA em vigência, não definia se o acordo cabia às ações em curso ou apenas à fase de inquérito. Além de não esclarecer se, ao ser

proposto antes do ajuizamento da ação ou em seu curso, dada a natureza do objeto em transação, havia necessidade de submetê-lo à homologação judicial em conformidade com o art. 3, § 2º, da Lei de Mediação, o qual exige que a conciliação de conflitos envolvendo direitos indisponíveis transigíveis devem ser homologados em juízo, após oitiva do Ministério Público. Em síntese, a lacuna não definia o momento e os limites para propositura e aceitação do acordo. Ao contrário da justificativa apresentada pelo Presidente, o excerto não contrariava a efetividade da transação, mas antes encerrava disputa doutrinária que se estendia junto à possibilidade de transação na LIA, expondo com todas as letras a celebração do acordo no curso das ações. De fato, caberia ao infrator, em certa instância, avaliar a continuidade do trâmite das ações judiciais e reclamar o uso da transação, sob o ponto de vista das estratégias processuais. Como um tiro pela culatra, o veto ao art. 17, § 2º, da LIA, afetava a efetividade da transação e os potenciais resultados positivos.

- b) Em comparação com o acordo de não persecução penal previsto no art. 28-A, do Código de Processo Penal, o veto não trata se seriam aplicados os mesmos parâmetros previstos no Pacote Anticrime para o acordo cível, nem quais os efeitos de cada um na seara do outro. Por exemplo, se provenientes do mesmo fato vez imputado como crime e ato de improbidade, seria admitido celebrar ambos? E quanto à colaboração premiada prevista no art. 3º-A da Lei 12.850/13? Ora, vê-se que o malgrado veto provocou incongruências com o teor do próprio pacote, o que agravou ainda mais o quadro de insegurança jurídica em torno do acordo de não persecução cível.
- c) Em relação aos compromissos de ajustamento de conduta, recaem as mesmas dúvidas expostas no ponto anterior. Sublinha-se: A previsão do acordo de não persecução cível afasta o cabimento da tomada de compromisso nas ações de improbidade como prevê o art. 1º, § 2º, da Resolução nº 179/17 do CNMP? Após a sanção das alterações à LIA, considerando a lacuna do regime jurídico específico após o veto ao art. 17-A, não era evidente se poderiam ser utilizadas por analogia as disposições da referida resolução, a fim de dar aplicabilidade ao instituto. Ademais, a Resolução nº 179/17 do CNMP não havia sido revogada e foi válida por toda vigência do Pacote, lançando incertezas sobre a validade dos TACs celebrados antes do período, ou sua proteção como ato jurídico perfeito.
- d) Dada a sua natureza cível, ainda é possível questionar a conformidade das alterações da LIA com o sistema processual civil na disciplina de acordos, especialmente face ao Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15), a

qual autoriza expressamente os acordos nas hipóteses de improbidade no art. 26, § 4º. Ademais, o art. 17, § 10-A, dispõe que, sendo possível a solução consensual, as partes poderão requerer a interrupção do prazo para a contestação por período não superior a noventa dias. Esse dispositivo não faz referência aos acordos de não persecução cível, então seria deduzível a previsão de nova ferramenta transacional e o sendo, qual seria seus pressupostos e consequências? No curso das ações de improbidade, a solução consensual prevista no art. 17, § 10-A, da LIA requer a homologação judicial na forma do art. 487, III, do CPC? Passado o prazo do dispositivo, quais os efeitos de ser malograda ou bem sucedida a tentativa de solução consensual?

- e) Quanto às consequências jurídicas decorrentes do descumprimento. Sob o prisma processual, se este ocorrer antes da fase judicial, é questionável se seria adequado seguir com a propositura da ação prevista no art. 17, *caput*, da LIA, com aplicação das multas previstas no instrumento. Ou, dada a aproximação com o TAC e natureza do acordo como título executivo extrajudicial, seria possível a propositura de demanda executiva fundada no art. 784, XII, do CPC c/c art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, quiçá a opção da parte pelo processo de conhecimento a fim de obter título executivo judicial conferida no art. 785 do CPC. Em termos materiais, paira dúvida acerca dos efeitos do descumprimento no próprio microsistema de improbidade administrativa. Isto é, não há decisão acerca de eventual óbice à celebração de novos acordos quando ainda em execução os já celebrados, nem quando descumpridos. Considerando a similaridade com os acordos de leniência, deveria ser aplicada, por analogia, a regra do art. 86, § 12, da Lei 12.529/11 que impede o beneficiário de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos, em caso de descumprimento?

Diante da lacuna legal relegada pelo veto presidencial, coube à doutrina delimitar os contornos do novo instituto previsto no art. 17, § 1º, da LIA. Na realidade, trata-se de um cenário mais delicado. Ao longo do estudo, identificamos várias modalidades de acordos decisórios e substitutivos previstos em legislação específica, como os acordos de leniência e a tomada de ajustamentos. O antecedente legislativo demonstra que a tentativa de contornar a proibição às transações na LIA envolvia a inclusão dessas modalidades nas ações de improbidade, o que ocorreu na MP 703/15 e na Resolução nº 179/17-CNMP.

Essa constatação não é teratológica. Em outras palavras, a saída do legislador para a proibição envolvia recortar modelos de acordos já previstos e integrá-los ao microsistema da LIA, o que inevitavelmente deixou pontas soltas para a doutrina e os tribunais responderem.

Ao passo que, o Pacote Anticrime tentou uma abordagem diferente ao prever a criação de um instrumento original: o acordo de não persecução cível.

A própria expressão designava a ideia de autocomposição na esfera de improbidade administrativa que torna desnecessária a propositura ou a continuidade da ação eventualmente proposta com o objetivo principal de impor sanções ao agente ímprobo.

Essa função do instituto também é relevante na definição de Bastos (2021, p. 176). Segundo o autor, trata-se de convenções que excluem a pretensão judicial, decorrentes de um direito material e abrangendo a fase processual e pré-processual. Logo, os acordos podem ser classificados de acordo com sua natureza como negócios jurídicos bilaterais e comutativos, a partir na manifestação de vontade das partes e formalizados com a fixação de prestações certas e determinadas (JÚNIOR, LIMA, FERREIRA, 2021, p. 5-6).

Apesar da designação inédita, Paula e Faria (2020, p. 82) atentam que o acordo de não persecução cível possuiu “natureza jurídica bifonte”, ostentando características ora da tomada de compromisso, ora da colaboração premiada. Desse modo, seu caráter amplo possibilita que o conteúdo da transação verse tanto de questões processuais, quanto de aspectos materiais (leia-se interesses coletivos transigíveis), o que poderia se estender às hipóteses de cabimento.

Caso celebrado antes da propositura da ação, ou ainda na fase de inquérito, o acordo tinha o condão de impedir o início da fase judicial. Da mesma forma, se celebrado no curso das ações de improbidade, impedia a continuidade desde que firmados compromissos com o ente interessado ou Ministério Público, garantindo a mitigação das sanções.

Quanto à legitimidade ativa, seguindo a lógica do veto ao art. 17-A, deveria ser usada a regra da legitimidade para propositura da ação de improbidade. Logo, seriam legitimados o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada. Por analogia, também seriam consideradas beneficiárias dos acordos as pessoas físicas e jurídicas sujeitas às sanções da LIA.

Nesse ponto, é inquestionável que o veto presidencial provocou graves deficiências à aplicabilidade do instituto por não dispor dos aspectos técnicos essenciais. Como reflexo, nos anos seguintes à sanção do Pacote Anticrime, proliferaram-se atos normativos para disciplinar a aplicação dos acordos de não persecução cível a fim de dá-los exequibilidade.

A título expositivo, o MPSP editou a Resolução nº 1.193/2020-CPJ e a Nota Técnica CAOPP/MPSP nº 02/2020. Segundo elas, o acordo poderia ser celebrado nas fases judicial e extrajudicial, quando da incidência de circunstâncias que demonstram o pleno atendimento do interesse público, observados os parâmetros e critérios definidos na resolução (art. 1º, caput). O acordo deveria conter obrigações certas, líquidas, determináveis e exigíveis (art. 1º, § 1º).

Essa tendência de regulamentação foi acompanhada por outros Ministérios Públicos Estaduais, como a Resolução nº 007/2021-CPJ promulgada pelo MPPA, a qual disciplina que os acordos poderiam ser celebrados com pessoas físicas, jurídicas ou ambas, havendo indícios suficientes da infração, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da imposição das sanções previstas na LIA (art. 1º, caput).

Em regra, apesar das particularidades de cada resolução, ambas se alinham ao regular aspectos técnicos e procedimentais do acordo como normativas próprias nas suas respectivas esferas estaduais. Com exceção, lógica diferente foi empregada pelo MPCE quando da edição da Nota Técnica nº 01/2020, a qual conclui pela utilização, por analogia, das disposições relativas ao acordo de não persecução penal e sugeriu um roteiro prático para a negociação.

A nível federal, o MPF editou a Orientação nº 10 prevendo parâmetros procedimentais e materiais para a celebração dos acordos. Além do acordo de não persecução cível, a norma atribui ao MPF a competência para celebrar as modalidades no bojo da ação de improbidade, como o termo de ajustamento de conduta e o acordo de leniência (Art. 4º), facultando ao membro, à luz da independência funcional, eleger a melhor forma de consensualidade para a solução do caso concreto (Art. 4º, § 3º).

No âmbito do CNMP, foi apresentada a Proposta de Resolução 1/07/2021 (Proposição nº 1.00873/2021-72) para regulamentar o art. 17, § 1º, da LIA. A normativa considera que o acordo de não persecução cível não possui regulamentação legal, necessitando que seja fixado parâmetros que assegurem o princípio da unidade na atuação funcional do *parquet*, além da segurança jurídica. Todavia, a proposta ainda não foi convertida em texto vigente.

O CNJ não promulgou ato normativo específico disciplinando a celebração do acordo no âmbito do poder judiciário nacional. Entretanto, consoante a Resolução Conjunta nº 06/20, que institui a sistemática unificada de informações referentes à condenações por improbidade e outras situações que impactem o gozo dos direitos políticos, são adicionados os dados provenientes dos acordo de não persecução cível, como o termo ajustado e o cumprimento de sanções (art. 1º, parágrafo único, I e II).

Em breve síntese do exposto, a Lei nº 13.964/19 alterou substancialmente o sistema de improbidade administrativa por modificar a redação do art. 17, § 1º, da LIA e possibilitar a resolução consensual a partir da previsão dos acordos de não persecução cível, inspirados nos acordos de leniência e na tomada de compromisso. Porém, o veto presidencial ao art. 17-A da LIA deixou lacuna normativa sobre o procedimento aplicável ao novo instituto. Assim, coube ao regulamento setorial disciplinar as condições e pressupostos para celebração dos acordos, destacando-se aquelas editadas pelo Ministério Público.

Apesar da tentativa de dar concretude ao instituto a partir das resoluções, era flagrante o cenário de insegurança jurídica resultante da ausência de disciplina legal sobre requisitos, legitimidade e procedimento. Essa situação iria mudar com a promulgação da Lei nº 14.230 de 2021, a nova lei de improbidade administrativa.

4. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI Nº 14.230/21

4.1. ORIGEM DO INSTITUTO E RETROSPECTO DO PROJETO DE LEI 10.887/18

Até aqui, observou-se que a proibição à consensualidade prevista no art. 17, § 1º, da LIA foi gradualmente rechaçada com o abandono da tese de supremacia absoluta do interesse público e o fortalecimento dos meios de composição inspirados no modelo de Administração Pública Consensual. Essa tendência se manifestou em diversas faces legislativas, como a MP 703/2015 e a Lei nº 13.964/19.

O Pacote Anticrime inaugurou uma nova fase à tutela da improbidade administrativa alterando a redação do aludido dispositivo para a celebração dos acordos de não persecução cível. Ocorre que, por causa do veto presidencial à norma que disciplinava aspectos materiais e procedimentais do novo instrumento, o Pacote foi incapaz de eliminar a incerteza jurídica, perdurando um preocupante cenário de insegurança na aplicação do instituto.

Os ânimos em relação à ineficácia prática do art. 17, § 1º, da LIA e a lacuna deixada pelo Pacote Anticrime impulsionam o trâmite legislativo do PL 2505/2021, apontado como possível solução à problemática (OLIVEIRA e GROTTI, 2022)

O Projeto de Lei 2505/21, originado do PL 10.887/18, foi proposto pelo Deputado Roberto Lucena e suas disposições originais buscavam atualizar a LIA e compatibilizá-la aos avanços no sistema anticorrupção, sem tocar nos elementos basilares da improbidade. Porém, a versão aprovada pela Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado Federal previa mudanças sensíveis à LIA, traduzindo verdadeira nova legislação

A proposição do PL 10.887 ocorreu em agosto de 2018, logo, anterior às alterações trazidas pelo Pacote Anticrime. Seu conteúdo era resultante dos trabalhos da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de reforma à LIA, instituída pelo Ato do Presidente, de 22 de fevereiro de 2018, e presidida por Mauro Campbell Marques, Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

O projeto se situava em um contexto amplo de descontentamento sobre a LIA. Ao tempo da propositura, a lei completava mais de 25 anos e, apesar de consagrada marco para o regime jurídico de enfrentamento à corrupção, seus institutos eram considerados inadequados

e obsoletos, verdadeiros entraves à efetividade da lei que foram objeto de intenso debate na doutrina e na jurisprudência, como bem revisamos nos tópicos anteriores.

Como sublinhado pelo Parecer proferido em plenário, Deputado Carlos Zarattini, o PL 10.887/18 buscou incorporar à LIA as premissas assentadas pela jurisprudência do STJ e na legislação pátria, em especial às disposições do CPC, da Lei Anticorrupção e da LINDB.

Além das mudanças materiais, o anteprojeto previa a reforma integral do art. 17, § 1º, bem como disciplinava a aplicação do acordo de não persecução cível com a inclusão do art. 17-A à LIA, instrumento de consensualidade e cooperação aplicável no plano judicial e extrajudicial. O acordo seria proposto pelo Ministério Público com a necessária aprovação de órgão superior e competente para apreciar os arquivamentos do inquérito civil (§ 4º).

Nesse ponto, abrimos espaços para tratar da técnica legislativa quanto à designação do instituto, em específico, à adoção do vocábulo “civil”. O acordo de não persecução “cível” foi primeiramente introduzido pelo Pacote Anticrime e previsto na redação do art. 17, § 1º, da LIA, a partir da promulgação das alterações, em 24 de dezembro de 2019.

Na cronologia, o PL 10.887/18 foi apresentado ainda durante o trâmite legislativo do do projeto de lei que originou o Pacote Anticrime. Na redação original, empregava-se o termo “cível”. Durante o trâmite legislativo do PL 10.887/18, houve a inclusão do instituto à LIA com a entrada em vigência do Pacote. Com efeito, na redação final da Câmara dos Deputados de 16 de junho de 2021 encaminhada, é previsto o art. 17-B com a designação de acordo de não persecução “civil”.

Esse detalhe na redação legal poderia ser considerado indicativo de um novo instituto na LIA? Há distinção entre o acordo previsto no Pacote Anticrime e aquele disciplinado na nova lei? Sobre isso, responde-se que se trata do mesmo instrumento de consensualidade. Em que pese o preciosismo do legislador ter usado terminologia distinta para se referir ao acordo, a peculiaridade apenas serve para indicar o novo regime jurídico aplicável ao instituto.

Um argumento favorável a isso é o uso de ambas as terminologias pelos legisladores durante a sessão do Plenário e no teor dos pareceres legislativos. Inclusive, no parecer final do deputado relator, Carlos Zarattini, há referência à proposta anterior de “acordo de não persecução civil” e o art. 17-A, § 1º, objeto de veto quando da sanção do Pacote Anticrime (p. 12). Logo, é correto deduzir que se trata do mesmo instituto.

Então, qual seria a justificativa para a revogação do art. 17, § 1º, da LIA inserido pelo Pacote e a previsão de acordos de não persecução “cível”? Ora, simplesmente para corrigir a lacuna deixada pelo veto presidencial ao art. 17-A, a qual tratamos no tópico 3.4, do estudo.

Assim, a introdução do art. 17-B à LIA pela Lei 14.230/21 buscou preencher as deficiências de efetividade do instrumento de consensualidade e a insegurança jurídica na sua aplicação.

Poderia ser sustentado que se tratam de institutos diferentes pela previsão de normas materiais e procedimentais distintas. De certo, há distinções entre o regime previsto nos arts. 17-A e 17-B da LIA, ocorre que, o primeiro jamais foi vigente. O acordo de não persecução “cível” mencionado no art. 17, § 1º, incluído pelo Pacote era inoperável, um termo de eficácia esvaziada ou, em afirmação metafórica: uma estrada com placa, mas jamais pavimentada.

Quando da edição da nova lei de improbidade, o legislador optou por dar continuidade à grande mudança viabilizada pelo Pacote Anticrime, qual seja a superação do dogma de vedação à consensualidade no microssistema de improbidade. Isso ocorreu pela reescrita do art. 17, § 1º, da LIA, prevendo a possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível. A Lei nº 14.230/21 deu continuidade a essa conquista, e também promoveu reformas à LIA para adequá-la aos avanços em matéria de enfrentamento à corrupção.

Dentre elas, houveram inúmeras mudanças no campo material e processual que não tangem diretamente ao objeto do estudo. Como será tratado adiante, a natureza jurídica e a função do instituto são as mesmas. Em todo caso, a preferência por se referir como acordo de não persecução “civil” após o advento da Lei nº 14.230/21 se dá para facilitar a compreensão do novo tratamento legislativo que encerrou as discussões travadas em torno da sua aplicação.

A fim de evitar o prolongamento da questão, sublinha-se o excerto do parecer final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o PL 2505/21 (CCJ, 2021, p. 20):

Adoção de acordo de não persecução cível. O art. 17-B que está sendo acrescentado estipula que o MP poderá celebrar acordo de não persecução cível no âmbito da LIA, e é similar ao 17-A incluído pela Lei nº 13.964, de 2019, que foi vetado pelo Presidente da República. Essa possibilidade tem sido apoiada no âmbito do próprio MP

Tramitando em regime de urgência, o PL 10.887/2018 foi aprovado em 16 de junho de 2021 pela Câmara dos Deputados. No Senado Federal, foi transformado no PL 2505/21 e recebeu inúmeras emendas analisadas⁸ revisadas pela Câmara. Finalmente, em 07 de outubro de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.230/21 pela Presidência da República, sem vetos.

⁸ Dentre as emendas, em matéria de acordos, destaca-se a Emenda nº 13, apresentada pelo Senador Marcos do Val, que visava suprimir o inciso III, do § 1º e o § 2º do art. 17-B, acrescentado à LIA pela Lei nº 14.230/21, sob a justificativa de que não haveria razão para impor a necessidade de homologação judicial de todos os acordos de não persecução civil, bastando a homologação extrajudicial. Além das Emendas nºs 19 e 20, dos Senadores Álvaro Dias e Alessandro Vieira, buscavam alterar o arts. 17, caput, e 17-B, § 1º, I, para ampliar a legitimidade ativa para propositura das ações de improbidade e celebração de acordos de não persecução civil à advocacia pública, desde que organizadas na forma dos arts. 131 e 132 da Constituição, além do próprio ente federativo interessado. Contudo, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinou pela rejeição.

4.2. DEFINIÇÃO

O art. 17-B, caput, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/21, constitui o permissivo legal para celebração dos acordos de não persecução civil, mas carece de definição do instituto. A lacuna não é desarrazoada, pois seria imprudente emoldurar o instrumento negocial, fundado no diálogo e cooperação, em um conceito normativo estanque (JÚNIOR, 2023). Nesse ponto, revisaremos o conceito da doutrina a fim de elencar características comuns apontadas pelos doutrinadores aos acordos de não persecução civil.

Quanto à sua natureza, é uníssono o entendimento que os acordos de não persecução possuem natureza de negócio jurídico, caracterizada pela livre manifestação de vontade das partes, vinculando-as às cláusulas do ajuste. Para Júnior (2023), o acordo possui a:

(...) natureza de negócio jurídico bilateral personalíssimo, formalizado por intermédio de instrumento escrito na fase extrajudicial ou judicial, cuja pactuação é realizada diretamente entre o Ministério Público e o(s) sujeito(s) ativo(s) do ato ímprobo, devidamente assistido(s) por defensor(es), com participação e prévia oitiva do ente federativo lesado e, *a posteriori*, submissão ao crivo jurisdicional para fins de controle de legalidade e homologação, além de, eventualmente, ao órgão do *Parquet* responsável para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se entabulado em momento anterior ao ajuizamento da ação.

Diante de tais premissas, é possível conceber que o acordo de não persecução civil se trata de negócio jurídico celebrado entre o Ministério Público e as pessoas físicas, jurídicas ou ambas, investigadas ou demandadas pela prática de atos de improbidade administrativa, assim definidos em lei, devidamente assistidas pelo seu defensor.

Quanto à classificação, o acordo de não persecução civil pode ser de pura reprimenda ou de colaboração. Essa classificação foi criada pela doutrina e vem sendo usada nas normas regulamentares do acordo. Vejamos as particularidades de cada uma:

Os acordos de pura reprimenda visam, exclusivamente, a aplicação de pelo menos uma das sanções aplicáveis ao ato de improbidade, além do ressarcimento integral do dano e da reversão da vantagem indevida à pessoa jurídica lesada, como previsto no art. 17-B, I e II, da LIA. Essa modalidade está associada aos casos de baixa complexidade e gravidade.

Os acordos de colaboração podem conter obrigações, positivas e negativas, e deveres de cooperação, como o fornecimento de informações e obtenção de provas para auxiliar na identificação da materialidade e coautoria da infração, ou para viabilizar a reparação integral do dano. Sendo assim, seria aplicável aos casos de maior complexidade e gravidade.

Como sintetizado no art. 4º, da Resolução GPGJ nº 2.469/2022 do MPRJ, os acordos de pura reprimenda abreviam o procedimento de responsabilização com a aplicação imediata das medidas sancionatórias convencionadas no instrumento. Enquanto que, segundo o art. 5º, *caput*, da aludida resolução, os acordos de colaboração visam a obtenção de informações e lastro probatório que comprovem o ilícito, mediante a premiação justificada que é sujeita à colaboração efetiva com a investigação ou com o processo.

Apesar das particularidades, em ambas as classificações exige-se a confissão formal do investigado ou demandado acerca da prática da conduta ilícita, constando expressamente no termo. Como identificado por Júnior (2023), a confissão configura requisito indispensável em outros instrumentos de transação, como previsto no art. 16, § 1º, III, da Lei 12.846/13 para os acordos de leniência.

4.3. LEGITIMIDADE

O art. 17-B, *caput*, da LIA, estabelece que compete ao Ministério Público celebrar o acordo de não persecução civil, conforme as circunstâncias do caso concreto. A competência do Ministério Público é congruente com as funções institucionais previstas no art. 129, II e III, da CRFB, em especial, a proteção do patrimônio público e social.

A legitimidade ativa exclusiva para celebração do Ministério Público também é congruente com natureza jurídica da própria ação de improbidade, a qual tem como finalidade a aplicação de sanções que impõem restrições a direitos fundamentais, como a suspensão dos direitos políticos do agente ímprobo. Nesse ponto, destaca-se a dicção do art. 17-D, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/21, o qual encerra debate acerca da natureza jurídica:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (BRASIL, 2021).

No entanto, a legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para propositura das ações e celebração dos acordos foi ponto controvertido desde a sanção da Lei nº 14.230/21,

sendo objeto das Ações Direta de Inconstitucionalidade 7042 e 7043. Ambas foram julgadas em conjunto pelo Supremo Tribunal Federal em 31 de agosto de 2022.

É possível questionar se é necessária a anuência da advocacia pública ou do corpo de representação jurídica dos respectivos órgãos lesados para a celebração do acordo. Por um lado, essa opção só faria sentido se o órgão de representação judicial do ente público também figurasse como colegitimado para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, no art. 17, caput, da LIA. Porém, por opção legislativa, aparentava ser formalidade descartável.

No trâmite do PL 10.887/18 na Câmara dos Deputados, as Emendas nºs 2 e 3 visavam estender a legitimidade ativa para propositura das ações de improbidade à advocacia pública. Porém, consoante justificativa do relator, a LIA prevê sanções que restringem direitos fundamentais de cidadania e, aplicando a lógica do sistema penal, a persecução deve ser feita por órgão isento e legitimado. Dada a previsão de sanções que suspendem direitos políticos e as suas consequências aos pleitos eleitorais, seria imprescindível manter titularidade exclusiva do Ministério Público a fim de evitar a intervenção de agentes políticos nas ações.

Por outro, entenderia-se que a representação judicial do órgão não ficaria lesada, posto que é devida a oitiva do ente federativo para possibilitar a celebração do acordo, em momento anterior ou posterior à propositura da ação (Art. 17-B, § 1º, I). Assim, mesmo que não seja competente para firmar o acordo, a oitiva do ente federativo lesado é condição necessária para validação dos acordos.

O julgamento das ADIs 7042 e 7043 esclareceu a questão. No entendimento do STF, a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação representa uma inconstitucional limitação ao princípio do amplo acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, CRFB) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa (STF, 2022, p. 2).

Como decorrência da legitimidade para propositura da ação, estenderia-se às pessoas jurídicas interessadas a legitimidade para firmar o acordo de não persecução civil. Logo, há legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade e a celebração do acordo.

Mas, e quanto às negociações? Por força do art. 17, § 5º, da LIA, as negociações ocorrem entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. Em regra, na definição das cláusulas gerais para cumprimento das obrigações, não é prevista a presença do ente federativo lesado.

Ocorre que, representaria grave equívoco o afastamento do ente lesado de tal etapa fundamental à formalização dos acordos, visto que é vítima do crime praticado, sendo capaz de mensurar os prejuízos causados e detém a legitimidade ativa para a celebração. Além de que, não devem haver óbices para que, na etapa de oitiva, o órgão público declare sua vontade e sugira ao Ministério Público a inclusão de formas alternativas de reparação do dano, bem como de outras medidas em favor do interesse público.

A participação do ente lesado no âmbito dos acordos também pode se manifestar na fase de homologação judicial. Por aplicação analógica do art. 487, III, a, do CPC, é possível o juízo competente solicitar a oitiva das partes, inclusive do órgão lesado, para homologação do acordo. Outra justificativa é que a participação do ente federativo esteja afeta ao interesse da administração pública, e na possibilidade de serem suscitados elementos que favoreçam ou não o acordo a ser celebrado entre o Ministério Público e o particular.

Outrossim, como aduziu a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (BRASIL, 2018) quando da análise do PL 2505/21, a exclusividade da legitimidade ativa do Ministério Público não exclui o direito do ente federativo ajuizar as competentes ações de ressarcimento fundadas no art. 37, § 5º, da CRFB, nem de importar na representação jurídica de entidades pelo Ministério Público, o que é vedado pelo art. 129, IX, da CRFB, posto que a tutela da probidade administrativa está atrelada à proteção do patrimônio público e social.

Como alternativa, a entidade pública interessada poderá promover esforços para tutela do patrimônio público e social em outras esferas de responsabilização, como os acordos de leniência do art. 16 da Lei nº 12.846/13.

4.4. CABIMENTO

Consoante o art. 17-B, § 4º, da LIA, o acordo de não persecução civil poderá ser celebrado no curso do inquérito, da ação de improbidade e da fase de execução da sentença condenatória. Se descumpridas as cláusulas, o investigado ou demandado ficará impedido de firmar novo acordo pelo prazo de cinco anos, a contar do conhecimento pelo Ministério Público e do Ente Federativo Interessado do efetivo descumprimento (§ 7º).

Em todas as hipóteses, deve ser observada a não ocorrência de causa impeditiva. Além disso, o cabimento deve ser avaliado, no caso concreto, com base em elementos de convicção previamente apurados e ponderados com as vantagens da solução consensual para o interesse público (JÚNIOR, 2023)

Com efeito, na etapa pré-negocial, surge uma problemática em relação à natureza do dispositivo contido no art. 17-B, caput, da LIA. Em outras palavras, a redação legal abriria espaço para indagar se a celebração dos acordos constitui faculdade ou dever dos legitimados.

A questão foi exposta de forma concisa por Xavier et al. (2023, p. 5560, apud NEVES e OLIVEIRA, 2021, p. 99). Se o acordo for considerado faculdade dos legitimados, poderiam ser afetados os princípios da isonomia e da segurança jurídica, pois possibilitaria a cada um se posicionar com predisposição ou não ao acordo. Por outro lado, se tratando de dever, o caráter de eficácia dos acordos poderia ser afetado por constituir mera obrigação legal ou ainda propiciar a previsão de termos absolutamente desproporcionais.

Ora, é possível afirmar que a celebração do acordo não é ato vinculado e obrigatório, em respeito aos princípios da independência funcional do Ministério Público e da garantia de inafastabilidade da jurisdição, previstos, respectivamente, nos arts. 127, § 1º, e 5º, XXXV, da CRFB. Logo, não deve haver caráter obrigatório ao legitimado ou direito subjetivo do infrator na celebração do acordo, razão pela qual o legislador emprega o verbo “poder” ao invés de “dever”, a fim de transmitir a ideia de faculdade, ou melhor, se tratando de ato administrativo: do prudente juízo de conveniência e oportunidade.

Além do clássico binômio, devem ser consideradas as variáveis previstas no § 2º, do art. 17-B, da LIA, *in verbis*:

§ 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. (BRASIL, 2021)

Quando da celebração do acordo, cumpre à autoridade legitimada prever o obrigatório ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, por força do art. 17-B, I e II, da LIA. Além disso, a lei condiciona o cabimento dos acordos a observância cumulativa dos seguintes critérios procedimentais: i) oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; ii) se anterior ao ajuizamento da ação, a aprovação no prazo de até sessenta dias, pelo órgão do Ministério Público competente para aparecer as questões relativas ao arquivamento de inquérito civil e iii) a homologação judicial, em qualquer hipótese de cabimento. Tais critérios estão previstos, respectivamente, no art. 17-B, § 1º, I, II e III, da LIA.

Apesar de adotar posição distinta àquela proposta por Xavier et al. (2023), os estudos convergem na necessidade de regulamentação pelo CNMP ou por órgãos representativos dos

respectivos entes públicos interessados dos procedimentos a serem adotados no âmbito de suas respectivas competências para celebração dos acordos.

Nesse ponto, é possível questionar se o cabimento e a celebração do ANPC afastam outras modalidades de transação na LIA. Sobre isso, merece atenção o julgamento pelo STF do ARE 1.175.650/PR⁹. Protocolado em data anterior à promulgação do Pacote Anticrime e das mudanças da Lei nº 14.320/21, foi reconhecida a repercussão geral da matéria (Tema 1043), a qual versa sobre a utilização da colaboração premiada prevista na Lei 12.850/13 no âmbito das ações civis públicas por ato de improbidade.

Na origem, trata-se de ação civil pública para responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, apurados na “Operação Publicano” que investigou organização criminosa formada por agentes públicos da Receita Estadual do Paraná que visava a obtenção de vantagens indevidas a empresários do setor cafeeiro e benefícios ilegais na fiscalização tributária, em troca de pagamentos periódicos (propina).

A operação do esquema foi desvelada com o auxílio de acordos de colaboração premiada celebrados entre o Ministério Público do Estado do Paraná e Edmundo Odebrecht Neto, empresário extorquido, e Luiz Antônio Souza, auditor do fisco estadual. As cláusulas do acordo definiam que os efeitos da colaboração se estendiam à esfera cível das ações de improbidade. Logo, suscitou profunda controvérsia em torno do cabimento de instituto negocial de natureza penal no âmbito civil da LIA.

Como elucida o voto do Min. Relator Alexandre de Moraes, os atos de improbidade possuem natureza civil decorrente do comando constitucional previsto no art. 37, § 4º, CRFB, consagrando esfera independente da responsabilidade penal advinda da mesma conduta. Nessa seara, a LIA tem a finalidade de garantir a eficácia no combate à corrupção e deve ser integrada às evoluções do “microsistema legal de proteção ao patrimônio público” (BRASIL, 2023b, p. 6).

Um traço dessa evolução foi a incorporação da colaboração ou delação premiada no ordenamento pátrio, instituto que remonta à longa tradição positivada na Lei nº 12.850/2013. Para o Relator, com fulcro no art. 3º, I, da referida lei, a delação premiada possui natureza de meio de obtenção de prova, não mecanismo de justiça negocial, como o ANPC. Após traçar um minucioso retrospecto legislativo sobre o aperfeiçoamento das medidas de combate à

⁹ O desenvolvimento desta pesquisa é contemporâneo ao julgamento do ARE 1.175.650/PR, cujo término é previsto para 30 de junho de 2023. Apesar disso, no presente momento, o Supremo Tribunal Federal já tem maioria de votos para validar o uso da delação ou colaboração premiada pelo Ministério Público no âmbito civil, das ações de improbidade administrativa.

corrupção, o Min. Alexandre de Moraes fixa a tese de constitucionalidade da utilização da colaboração premiada, na forma da Lei 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público.

O acordo de colaboração deve ser celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e homologado pelo Poder Judiciário. Para tanto, o acordo de colaboração premiada será analisado pelo juízo competente, devendo o juiz proceder à oitiva sigilosa do colaborador, acompanhado de seu defensor, oportunidade em que analisará os seguintes critérios para homologação: regularidade, legalidade e voluntariedade da manifestação de vontade, especialmente nos casos em que o colaborador está ou esteve sob tutela de medidas cautelares, requisitos previstos na Lei 12.850/13.

Com efeito, mantém-se a obrigação de ressarcimento integral do dano causado ao erário pelo agente ímprobo, não podendo este ser objeto de transação ou acordo, sendo válido o ajuste sobre o modo e as condições para a efetivar a indenização.

Apesar de sua natureza como meio de obtenção de prova, as declarações do agente colaborador, desde que desacompanhadas de outros elementos probatórios, são insuficientes para instaurar a ação civil por ato de improbidade.

Quanto à modulação dos efeitos do julgamento do ARE 1.175.650/PR aos acordos já firmados pelo Ministério Público, estes ficam preservados, desde que nas suas cláusulas haja previsão do integral ressarcimento do dano e tenham sido homologados em juízo e cumpridas regularmente pelo agente ímprobo.

Em síntese, à luz do recente posicionamento do STF, é cabível a celebração do ANPC na ação de improbidade administrativa com a finalidade de antecipar o encerramento da lide, mediante o cumprimento de determinadas condições. Enquanto que, o cabimento do acordo de colaboração premiada na LIA é equivalente a meio de obtenção na prova e esclarecer os fatos supostamente ímprobos.

4.5. RITO PROCEDIMENTAL

O procedimento para celebração dos acordos de não persecução civil está previsto no art. 17-B da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/21. Por se tratar de novel dispositivo, persistem lacunas normativas que atraem a aplicação da regulamentação setorial a fim de estabelecer parâmetros que assegurem a homogeneidade na atuação funcional dos legitimados, além de garantir a eficiência e segurança jurídica.

Ainda há poucas normativas no âmbito do Ministério Público adaptadas às mudanças no instituto. Ao longo do tópico, serão condensadas as normas procedimentais previstas¹⁰ na LIA e as resoluções vigentes a partir da sanção da Lei nº 14.230/21 com a finalidade de traçar um panorama do procedimento adequado à celebração do acordo de não persecução civil.

Como visto anteriormente, o art. 17-B, caput, da LIA, atribuiu ao Ministério Público a legitimidade exclusiva para celebrar o acordo. Porém, com o julgamento das ADIs 7042 e 7043, foi declarada a inconstitucionalidade parcial do dispositivo, sem redução do texto, para restabelecer a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva do Ministério Público e das pessoas jurídicas interessadas à propositura da ação de improbidade e celebração dos acordos de não persecução civil.

Considerando que não há diretriz sobre a ordem de início das negociações, não há empecilho para que a pessoa investigada ou demandada procure o Ministério Público ou o ente lesado para iniciar as tratativas, e vice-versa. A título exemplificativo, o art. 11, caput, da Resolução nº 2469 do MPRJ, prevê que o investigado será notificado para comparecer em local, dia e horário determinados, devendo constar expressamente na notificação que deve ser acompanhado advogado ou defensor público.

É bom lembrar que o acordo de não persecução civil possui natureza negocial e se elege como modelo consensual para resolução de conflitos no microsistema da improbidade. Assim como outros mecanismos extrajudiciais, ele não é substitutivo da via judicial, mas meio complementar a fim de desafogar as instâncias da jurisdição. Do mesmo modo que outros instrumentos de transação, o sucesso dependerá do cumprimento de suas cláusulas, do interesse e vontade das partes, além de eventuais benefícios.

Pois bem. Sendo a transação de interesse recíproco, devem ser observadas as regras de competência do Ministério Público ou do ente público lesado para assinatura do acordo e as hipótese de cabimento ao caso concreto, a fim de que seja definido o membro do *parquet* ou órgão competente e os efeitos sob o trâmite da fase extrajudicial ou judicial.

Na etapa de negociação, podem ser realizadas audiências entre o Ministério Público, de um lado, e a pessoa jurídica ou física, acompanhada do seu defensor, como previsto no § 5º, do Art. 17-B da LIA. O que deve se repetir aos entes públicos lesados, conclusão diversa da afirmação de Xavier et al. (2023, p. 5562), segundo a qual a entidade lesada não tem espaço para participar efetivamente do acordo de não persecução civil.

¹⁰ Por ora, serão utilizadas as disposições da Resolução GPGJ nº 2.469, de 25 de maio de 2022, do MPRJ; Nota Técnica 01/2022, do MPRJ

Não obstante, a oitiva do ente lesado é obrigatória por força do art. 17-B, § 1º, I, da LIA. Na fase extrajudicial, sua manifestação formal deve ser instruída nos autos do inquérito civil ou procedimento investigativo; ou nos autos do processo judicial. Para Júnior (2023), ela não tem caráter vinculante e não constitui requisito de validade ou eficácia do negócio jurídico por inexistir previsão legal nesse sentido.

De fato, o microsistema da improbidade não atribui caráter vinculante à manifestação do ente federativo interessado. Todavia, caso celebrado no âmbito judicial, por aplicação dos art. 17-C da LIA e arts. 489 e 515, III, do CPC, os fatos aduzidos por ocasião da oitiva do ente federativo devem ser observados pelo julgador quando da homologação do acordo.

Com o julgamento das ADIs 7042 e 7043, o Supremo Tribunal Federal assentou que a legitimidade ativa do Ministério Público e da Fazenda Pública é concorrente e disjuntiva, isto é, atribuída a ambos os sujeitos. Qualquer um deles, sem ordem de preferência, pode celebrar o acordo e o seu traço disjuntivo significa que cada um atua independentemente da vontade e da autorização do outro. Logo, na esfera de negociação, há independência de cada legitimado para estabelecer as cláusulas do acordo.

No entanto, para primazia da uniformização e da segurança jurídica, é recomendável a participação mútua dos colegitimados nas negociações. Na prática, se necessário para melhor aferição dos danos, formas de reparação e especificação da conduta, não há empecilho para a realização de audiências com os representantes judiciais do ente lesado ou com o membro do Ministério Público responsável pelo inquérito civil¹¹.

Sublinha-se que, a participação do ente federativo lesado nas tratativas do acordo é fundamental, posto que um dos resultados do acordo é a reversão das vantagens indevidas à pessoa jurídica lesada, como prevê o art. 17-B, II, da LIA. Novamente, concorda-se com a conclusão de Xavier et al. (2023) da necessidade de regulamentação sobre o procedimento aplicável na ausência de consenso entre legitimados e nos limites da sua capacidade negocial, a fim de evitar distorções práticas e provocar a inefetividade do instrumento.

Em todo caso, é imprescindível que as audiências e tratativas devem ser registradas em ata formal ou meio digital, e disponibilizadas ao público, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo. E quanto a matéria a ser transacionada?

A LIA não dispõe detalhadamente acerca do objeto do acordo, nem dos benefícios aos celebrantes. Considerando a sua função para a aplicação célere e efetiva das sanções e/ou para obtenção de provas, bem como os resultados mínimos previstos no art. 17-B, I e II, da LIA,

¹¹ A sugestão é inspirada na orientação “c”, do Roteiro Prático para Negociação utilizado pelo MPCE, Nota Técnica nº 001/2020/CAODPP, e do art. 12, I, da Resolução GPGJ nº 2.469, de 25 de maio de 2022, do MPRJ;

compreende-se que a norma abre espaço para o diálogo entre as partes, desde que respeitada a garantia de ressarcimento integral do dano e a reversão da vantagem indevida obtida à pessoa jurídica lesada.

Portanto, uma vez respeitados os objetivos legais mínimos, o acordo pode dispor amplamente sobre o valor das multas e obrigações positivas e negativas. Como indica a Nota Técnica 01/2022 do MPRJ, a multa e o perdimento de bens, direitos ou valores são destinados preferencialmente às entidades públicas lesadas, mas não há empecilhos para a destinação a fundos federais, estaduais e municipais das indenizações referentes a danos morais coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas, que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

Conforme o art. 17-B, § 6º, da LIA, ainda podem ser previstos meios de *compliance*, como 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 outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

Respeitados os critérios legais, a extensão do objeto e o conteúdo das obrigações deve observar o regulamento setorial. Por exemplo, no âmbito das competências do Ministério Público do Rio de Janeiro, o art. 2º da Resolução GPGJ nº 2.469/2022 estabelece condições complementares para assegurar a efetividade do acordo, prevendo o afastamento da aplicação da sanção de ressarcimento ao erário e do perdimento de bens, de maneira fundamentada, se houver colaboração com as investigações e o processo.

Se celebrado no decurso da ação, a doutrina de Xavier et al. (2023, p. 5564) sugere que sejam observados critérios como o conhecimento sobre os fatos, o lastro probatório e a extensão da ação. Em qualquer circunstância, encerrada com êxito a fase de negociações, a eficácia do acordo dependerá da sua homologação judicial, antes ou após o ajuizamento da ação de improbidade, por ordem do art. 17-B, § 1º, III, da LIA.

Nesse ponto, ainda não resta pacificado se cabe ao Poder Judiciário apenas o exame da legalidade e formalidade do acordo, sem adentrar o mérito administrativo, em primazia ao princípio da independência dos poderes previsto no art. 2º da Constituição, ou se atuação do juiz pode se estender ao controle de conteúdo do acordo, julgando a efetividade das medidas.

Outra questão controvertida tange à exigência de confissão do ilícito pelo beneficiário do acordo, como é exigido no acordo de leniência pelo art. 16, § 1º, III, da Lei nº 12.846/13. Em virtude da ausência de previsão específica na LIA, tal exigência poderia ser dispensável dado que o caráter repressivo e sancionatório da ação de improbidade (Art. 17-D, da LIA)

atraísse a aplicação subsidiária dos princípios do direito penal, como a vedação à analogia *in malam partem* e o princípio da não auto-incriminação (PEREIRA, 2022, p. 56).

5. CONCLUSÃO

No presente trabalho, foi abordado o panorama de desenvolvimento da doutrina dos acordos na legislação pátria. Inicialmente, observou-se que a ordem constitucional preconiza a tutela da probidade, corolária do princípio da moralidade, no art. 37, § 4º, da Constituição. Nesse ponto, concebeu-se a Lei de Improbidade Administrativa a fim de instituir mecanismos de célere e efetiva responsabilização dos agentes pela prática de atos ímprobos. Com o tempo, a lei se inseriu em um cenário de litigiosidade, morosidade e ineficiência da via judicial, o que conduziu à inefetividade da proteção ao patrimônio público e à percepção de impunidade.

Para refrear essa crise de jurisdição, foi apontada a adoção de métodos compositivos e extrajudiciais a partir de mudanças legislativas iniciadas na década de 1990. Dentre as quais, o estudo se debruçou sobre o conceito de administração pública consensual e o permissivo para celebração de acordos pela Administração Pública previsto no art. 26 da LINDB.

Além dele, foram analisados os institutos do acordo de leniência na Lei Anticorrupção e a tomada de ajustamento de conduta, previsto no art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública e regulamentado pela Resolução nº 179/17 do CNMP. A análise foi baseada em aspectos legais e procedimentais para entender as implicações na seara da improbidade administrativa.

Com isso, introduziu-se o tema com a superação da proibição aos acordos, prevista na redação original do art. 17, § 1º, da LIA e fundada na tese de indisponibilidade absoluta do interesse público. Para tanto, o antecedente legislativo demonstrou que a tentativa de contornar a proibição às transações na LIA envolvia a inclusão de modalidades já existentes no ordenamento, o que ocorreu na MP 703/15 e na Resolução nº 179/17 do CNMP.

Quase três décadas após a sua promulgação da LIA, a vedação à realização de acordos nas ações de improbidade seria afastada com a entrada em vigor do Pacote Anticrime, a Lei nº 13.964/2019, que propôs abordagem distinta ao prever instrumento original, os acordos de não persecução cível.

A designação do instituto transmite a noção de que a autocomposição na esfera de improbidade administrativa torna desnecessária a propositura ou a continuidade da ação judicial. Apesar disso, o acordo de não persecução cível possui natureza jurídica dual, com características ora da tomada de compromisso, ora da colaboração premiada.

Contudo, o veto presidencial ao art. 17-A da LIA deixou grave lacuna normativa sobre o procedimento aplicável ao novo instituto, cabendo ao regulamento setorial disciplinar as condições e pressupostos para celebração dos acordos, destacando-se as resoluções editadas pelos Ministérios Públicos, no âmbito de sua competência.

A promulgação da Lei nº 14.230/21 deu continuidade à doutrina da consensualidade e promoveu reformas sensíveis à lei de improbidade para adequá-la aos avanços em matéria de enfrentamento à corrupção. No seu bojo, acrescentou-se o art. 17-B, que atribui ao Ministério Público a legitimidade ativa para propositura dos acordos, a qual foi estendida aos órgãos públicos interessados com o julgamento das ADIs 7042 e 7043, pelo STF.

No atual estágio, ao prever expressamente a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível, a novel alteração da Lei nº 14.230/21 à LIA reforçou a tendência da legislação pátria quanto à incorporação de instrumentos típicos da justiça consensual e negocial no âmbito do direito administrativo sancionador.

Consoante o novo regramento, o acordo de não persecução civil possui natureza de negócio jurídico bilateral personalíssimo, formalizado por intermédio de instrumento escrito e cabível na fase extrajudicial ou judicial. A sua negociação ocorre diretamente entre o legitimado e a pessoa jurídica, física ou ambas, sujeita às sanções pelo cometimento de ato ímprobo, devidamente assistida por defensor, com a prévia oitiva do ente federativo lesado e submetido à homologação judicial.

Diante do exposto, compreende-se que o acordo de não persecução civil inserido pela Lei nº 14. 230/21 representa notável avanço à efetividade do instrumento consensual na LIA. Não obstante, a disciplina legal não foi suficiente para encerrar todas as discussões geradas, inevitavelmente, com a aplicação do instituto ao caso concreto e a sua comparação em relação a outras modalidades de composição. É certo que tais lacunas exigem o regulamento setorial, hermenêutica doutrinária e jurisprudencial para serem preenchidas, o que demanda tempo.

Portanto, a novidade da temática aguarda consolidação na cultura jurídica, razão pela qual a presente pesquisa não tem o condão de encerrar tais debates, mas antes visa contribuir com o desenvolvimento da doutrina dos acordos decisórios no microsistema da improbidade administrativa, regido pela Lei nº 8.429/92.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, Lafayette de (Coord.). **Autos da devassa da Inconfidência Mineira**. Coleção Minas de História e Cultura. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016, 11 v. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/21494>. Acesso em: 20 maio 2023.

BASTOS, Fabrício Rocha. Acordo de Não Persecução Cível: questões procedimentais e processuais. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº 08, p. 167-181, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2360635/Fabricio+Rocha+Bastos.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

BERTONCINI, Mateus. Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa? **Sequência. Florianópolis**, n. 79, p. 63–88, ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/K5vBhCDDVP4zMdh6vWrdd5y/?lang=pt>. Acesso em: 27 maio 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 14.230, de 11 de outubro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Câmara dos Deputados. **PRLE n. 1.** Parecer às Emendas de Plenário nº 01 ao Projeto de Lei nº 10.887/2018 Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029406. Acesso em: 27 maio 2023.

_____. Câmara dos Deputados. **PRLP n. 2.** Parecer sobre o Projeto de Lei nº 10.887/2018. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029275. Acesso em: 28 maio 2023.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 882, de 19 de fevereiro de 2019.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2505, de 17 de agosto de 2018** (Anterior Projeto de Lei nº 1887/2018). Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10372, de 06 de junho de 2018.** Introduz modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3855, de 29 de março de 2016.** Estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6826, de 18 de fevereiro de 2010.** 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: Câmara dos Deputados, 2010.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1446, de 14 de agosto de 1991.** Estabelece o procedimento para a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, nos casos de enriquecimento ilícito

no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, Brasília: Câmara dos Deputados, 1991.

_____. Congresso Nacional. **EMI nº 00207/2015 MP AGU CGU MJ**. DOU de 21 dez. 2015. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

_____. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **PRL 1 CCJC ao PL 7448/2017**. Parecer do Relator, Dep. Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação. Brasília: Senado Federal, 2017.

_____. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 14, de 2021**. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei nº 2505, de 2021, que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 9 de junho de 2015**. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042 Distrito Federal**. 31 ago. 2022. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJE de 28 fev. 2023. Divulgado em 27 fev. 2023, Brasília, 2023a.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário Virtual). **Recurso Extraordinário com Agravo 1.175.650**. 26 jun. 2023. Requerente: Milton Antônio de Oliveira Digiácomo. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2023b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.466 Distrito Federal**. 03 fev. 2016. Requerente; Partido Popular Socialista - PPS. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJE nº 140, divulgado em 04 jul. 2016. Brasília, DF.

_____. Presidência da República. **Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019**. Brasília, DF. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em: 02 jun. 2023.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.836/2013 - Lei anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 2, n. 1, p. 160-185, 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>> Acesso em: 25 maio 2023.

CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência: fundamentos do instituto e seus problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro**. 2018. 260 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CEARÁ (Estado). Ministério Público do Estado do Ceará. Centro de apoio operacional da defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. **Nota Técnica nº 01/2020**.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; GOMES, Luiz Manoel (Coord.). **Lei de improbidade administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 27 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Orientação nº 10/2020**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução Conjunta nº 06, de 21 de maio de 2020. DJe/CNJ nº 150/2020, de 22/05/2020, p. 2-5. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3328>. Acesso em: 01 jun. 2023

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

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Implicações Econômicas Intersetoriais da Operação Lava Jato. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html> Acesso em: 27 maio 2023.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto; RIBEIRO, Amanda Marques; NUNES, Lays Pereira Nunes. A Função Preventiva do Termo de Ajustamento de Conduta na Tutela Reparatória de Desastres Ambientais. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 20, n. 2, p. 295-313, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/8656>. Acesso em: 26 maio 2023.

FERRAZ, Ariane Camila Ferreira. **Estudo sobre a (in)constitucionalidade do Artigo 17, § 1º, da Lei 8.429/92**. 2018. Monografia (Graduação em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

FORATTINI, Fernando Miramontes. A Seletiva Luta contra a Corrupção durante os primeiros anos da ditadura militar e o papel da grande imprensa. In: **IX Congresso de História Internacional**, Maringá: UEM, nov. 2016. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3636284 Acesso em: 26 maio 2023.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro -LINDB (Lei nº 15.655/2018), p. 135-169, nov. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653/74316>. Acesso em: 23 maio 2023.

JAF, Ivan. **O vampiro que descobriu o Brasil**. 6. ed. São Paulo: Ática, 2007.

JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; LIMA, Diogo de Araujo; FERREIRA, Jussara Borges. Aspectos gerais e controvertidos do acordo de não persecução cível. **Research, Society and Development**. v. 10, n. 11. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/19268/17227>. Acesso em: 02 junho 2023.

JÚNIOR, Nelson Bissoto. Acordo de Não Persecução Civil: A superação do tabu autocompositivo na improbidade administrativa. In: FERREIRA, Pedro Paulo da Cunha. **Debates Contemporâneos em Direito**. v. 4. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MACHADO, Fernando Moreno. **As sanções administrativas da lei de licitações e a desconsideração da personalidade jurídica**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014

MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **O acordo de leniência e a lei de improbidade administrativa: uma integração necessária**. 2017. Dissertação. (Mestrado em Direito - Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) - Universidade de Marília, Marília, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: Evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**. v. 41, p. 93-110, jan./mar. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5146353/mod_resource/content/3/Mazzilli_TAC.pdf. Acesso em: 27 maio 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NETO, Giuseppe Giamundo. MP 703/15 permite acordo em ações de improbidade. **Consultor Jurídico**. 16 fev. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-12/giamundo-neto-mp-703-permite-acordo-acoes-improbidade>. Acesso em: 02 jun. 2023.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e o acordo de não persecução civil. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. São Paulo, n. 21, a. 16, p. 301-307, abr. /jun. 2022. Disponível em: <https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai21nobrejunior/589>. Acesso em: 04 jun. 2023.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo, v. 6, n. 20, p. 97-140, 2023. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20oliveiraegrotti>. Acesso em: 04 jun. 2023.

PARÁ (Estado). Ministério Público do Estado do Pará. **Resolução nº 007/2021-CPJ, de 05 de agosto de 2021**. Regulamenta o acordo de não persecução cível (ANPC) no âmbito do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) nas hipóteses configuradoras de ato de improbidade administrativa. Diário Oficial nº 34/694, de 10 set. 2021, Pará.

PAULA, Ana Paula Guimarães de; FARIA, Luísa Campos. Acordos de não persecução cível: Desafios e perspectivas. **Revista da Defensoria Pública da União. Brasília**, n. 14, p. 75-93, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/382/228>. Acesso em: 03 jun. 2023.

PEREIRA, Eduardo Martins Pereira. **Acordo de não persecução cível: Novo Regime jurídico e limites para o controle judicial**. 2022. 101 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/233267/TCC%20-%20Eduardo%20Martins%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jun. 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8429/1992 pela Lei nº 13.964/2019. **Revista Interdisciplinar de Direito - UNIFAA**. v. 18, n. 1, p. 145-162, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/845/609>. Acesso em: 01 jun. 2023.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. O acordo de não persecução cível nos tribunais. **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade**. Disponível em: https://www.anpr.org.br/images/2021/08/O_acordo_de_não_persecução_cível_nos_tribunais.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução nº 007/2021-CPJ, de 05 de agosto de 2021**. Disciplina no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o acordo de não persecução cível, de forma a regulamentar o disposto no art. 17-B, da Lei nº 8.429/1992. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2441401/consolidado_2469.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

_____. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução GPGJ nº 2.469, de 25 de maio de 2022**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o acordo de não persecução cível, de forma a regulamentar o disposto no art. 17-B, da Lei nº

8.429/1992. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em:
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2441401/consolidado_2469.pdf. Acesso em: 04 jun. 2023.

_____. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Nota Técnica 01/2022/CAO**. Acordo de Leniência, Acordo de não Persecução Cível e Compromisso de Ajustamento de Conduta. Disponível em:
<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/Nota+técnica+01.pdf>. Acesso em: 04 jun 2023.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**. a. 52, n. 206 abr./jun. 2015. Disponível em:
https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p165.pdf. Acesso em: 27 maio 2021.

SANTOS, Kleber Bispo dos. **Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito - Programa de Estudos de Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público e Social. **Nota Técnica CAOPP/MPSP n° 02/2020**. Disponível em:
https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2678080.pdf/1c10598f-cdef-0ba7-01d7-afb598a483d8. Acesso em: 03 jun. 2023.

_____. 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 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, SP. Disponível em:
https://biblioteca.mpsp.mp.br//PHL_IMG/RESOLUCOES/1193compilado.pdf. Acesso em:

SENADO, Agência. MP dos acordos de leniência perde a validade. **Senado Notícias**. Brasília, 31 maio 2016. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/31/mp-dos-acordos-de-leniencia-perd-e-a-validade>. Acesso em: 27 jun. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVEIRA, Willian Proença. **A autocomposição em matéria de improbidade administrativa: Limitações do acordo de não persecução civil**. 2021. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em:
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/239927/001139791.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jun. 2023.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de Compliance Anticorrupção com contexto na Lei 12.846/13**: Elementos e estudo de caso. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

XAVIER, Jéssica Teodoro; SILVA, Tiago Donizete; SIMÃO, Othon Henrique Dias. Controvérsias do Acordo de Não Persecução Civil nas Ações de Improbidade Administrativa com o advento da Lei nº 14.230/2021. **Contemporânea. Revista de Ética e Filosofia Política**. v. 3, n. 6, p. 5545-5576. ISSN 2447-0961, 2021. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/929/588>. Acesso em: 03 jun. 2023.