

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNINOVAFAPÍ
BACHARELADO EM DIREITO

AMANDA RIBEIRO DE ASSIS

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA:** um mecanismo de satisfação do interesse público ou uma proteção
insuficiente?

TERESINA
2024

AMANDA RIBEIRO DE ASSIS

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: um mecanismo de satisfação do interesse público ou uma proteção
insuficiente?**

Artigo de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do Centro
Universitário UNINOVAFAP, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Sarah Maria Veloso Freire

TERESINA
2024

FICHA CATALOGRÁFICA

A848a Assis, Amanda Ribeiro de.

Acordo de não persecução civil na lei de improbidade administrativa: um mecanismo de satisfação do interesse público ou uma proteção insuficiente?. Amanda Ribeiro de Assis – Teresina: UNINOVAFAPI, 2024.

Orientador (a): Profa. Ma. Sarah Maria Veloso Freire – UNINOVAFAPI, 2024.

27. p.; il. 23cm.

Trabalho (Bacharelado em Direito) – UNINOVAFAPI, Teresina, 2024.

1. Acordo de não persecução civil. 2. Consensualidade. 3. Improbidade administrativa. I. Título. II. Assis, Amanda Ribeiro de.

CDD 341.337

Catalogação na publicação
Francisco Renato Sampaio da Silva – CRB/1028

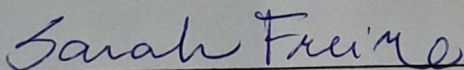
AMANDA RIBEIRO DE ASSIS

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: um mecanismo de satisfação do interesse público ou uma proteção insuficiente?

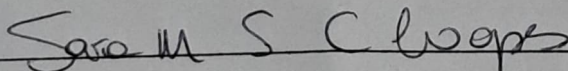
Artigo de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Centro Universitário UNINOVAFAPI, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Data de Aprovação: 12 / 06 / 2024

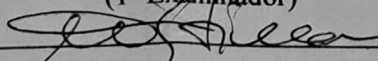
BANCA EXAMINADORA



Prof. Ma. Sarah Maria Veloso Freire
Centro Universitário UNINOVAFAPI
(Orientadora)



Prof. Ma. Sara Morgana Silva Carvalho Lopes
Centro Universitário - UNINOVAFAPI
(1º Examinador)



Prof. Dr. Alexandre Augusto Batista Lima
Centro Universitário - UNINOVAFAPI
(2º Examinador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo dom da vida e por ter me proporcionado chegar até aqui. À minha família, por toda a dedicação e paciência, contribuindo diretamente para que eu pudesse ter um caminho mais fácil e prazeroso durante esses anos.

Acredito que os meus pais têm grande parcela nisso, já que me ensinaram a ser forte, sem perder a doçura, e acreditar nos meus sonhos. Agradeço aos meus irmãos, que me apoiaram com pequenas palavras e gestos ao longo desse processo. Fico feliz também pelo apoio e pela força que me deram, acreditando sempre na minha capacidade. “Obrigada de coração”.

Aos mestres que quando deveriam ser simplesmente professores foram mestres. Que quando deveriam ser mestres, foram amigos e em sua amizade nos compreenderam e nos incentivou a seguir nosso caminho. Em especial, à minha orientadora Profa. Ma. Sarah Maria Veloso Freire, que teve papel fundamental na elaboração deste trabalho.

Aos meus colegas de curso pelo companheirismo e disponibilidade para me auxiliarem em vários momentos. Agradeço também a toda equipe do meu estágio, que compreenderam às vezes a minha ausência.

RESUMO

O Acordo de Não Persecução Cível, na lei de improbidade administrativa, configura-se pela existência de concessões recíprocas, proporcionando ao poder público a recuperação de valores obtidos indevidamente por agentes públicos. Sendo assim, o presente estudo tem como objetivos analisar a modalidade específica de Acordo Decisório, o Acordo de Não Persecução Civil, presente na Lei nº 8.429/92, como um instrumento na verificação da satisfação do interesse público. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica narrativa, com as contribuições teóricas de autores como: Azevedo et al., (2020), Di Pietro (2022), Pinho (2023), Silva (2019), dentre outros que se mostraram relevantes. Os resultados demonstraram impactos significativos em relação à exigência do dolo, assim, para que os agentes públicos sejam responsabilizados. Danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como improbidade. Conclui-se que, embora o Acordo de Não Persecução Civil constitua uma inovação positiva e promissora ao ordenamento jurídico brasileiro, ele carece de maior rigor científico e maior detalhamento legal, a fim de que garanta mais segurança jurídica e menor discricionariedade.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Civil. Consensualidade. Improbidade administrativa.

ABSTRACT

The Civil Non-Prosecution Agreement, in the law of administrative improbity, is configured by the existence of reciprocal concessions, providing the public authorities with the recovery of amounts improperly obtained by public agents or private agents. Therefore, the present study aims to analyze the specific type of Decisional Agreement, the Civil Non-Prosecution Agreement, present in Law nº 8,429/92, as an instrument in verifying the satisfaction of the public interest. The methodology used is narrative bibliographic research, with theoretical contributions from authors such as: Azevedo et al., (2020), Di Pietro (2020), Pinho, (2023), Silva (2019), among others that proved to be relevant. The results demonstrated significant impacts in relation to the requirement of intent, thus, for public agents to be held accountable. Damages caused by imprudence, incompetence or negligence can no longer be defined as improbity. It is concluded that, although the Civil Non-Prosecution Agreement constitutes a positive and promising innovation in the Brazilian legal system, it lacks greater scientific rigor and greater legal detail, in order to guarantee more legal certainty and less discretion.

Keywords: Civil Non-Prosecution Agreement. Consensuality. Impropriety administrative.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.964 de 2019, conhecida como Pacote Anticrime, introduziu diversas inovações que impactaram significativamente a Legislação Penal e Processual Penal do Brasil. No entanto, as mudanças implementadas pelo Pacote Anticrime não se limitaram apenas ao âmbito penal, trazendo também uma importante contribuição à Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

Com o advento do pacote anticrime, suprimiu-se a vedação do art. 17-B, §1º, da Lei nº 8.429/92, que vedava, expressamente, a utilização de acordo, transação ou conciliação no âmbito da improbidade administrativa. Assim, com essa mudança, há agora autorização legal para a realização do chamado Acordo de Não Persecução Civil – ANPC.

O Acordo de Não Persecução Civil, na lei de improbidade administrativa, proporciona ao poder público a recuperação de valores obtidos indevidamente por agentes públicos ou agentes privados, independentemente do ajuizamento de ação, haja vista que o presente acordo pode ser celebrado antes, durante ou depois da ação de improbidade administrativa.

Essa mudança trazida pelo pacote anticrime ressalta a tendência à celebração de acordos decisórios, envolvendo a Administração Pública, refletindo a superação das controvérsias acerca da indisponibilidade do interesse público, a exemplo do acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no âmbito da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985).

Assim, o Acordo de Não Persecução Civil surge como um importante instrumento alternativo à litigância prolongada, atendendo a diversos princípios da administração pública, como o princípio da eficiência e do interesse público, reconhecendo a relevância de mecanismos alternativos na resolução de conflitos.

O presente estudo tem por objetivo analisar a modalidade específica de Acordo Decisório, o Acordo de Não Persecução Civil, presente na Lei nº 8.429/92, como um instrumento na verificação da satisfação do interesse público. Essa abordagem se justifica a partir da importância de se buscar um processo judicial eficiente e célere na proteção da coisa pública, especialmente em relação aos atos ímprobos praticados contra o erário.

A pesquisa será realizada por meio de uma revisão bibliográfica narrativa, que terá como propósito examinar de maneira qualitativa as opiniões e análises da doutrina nacional relacionada a utilização do Acordo de Não Persecução Civil, na Lei de Improbidade Administrativa.

O trabalho é dividido em três capítulos, o primeiro capítulo trata da Lei de Improbidade Administrativa, sua evolução legislativa, os elementos constitutivos dos atos de improbidade, bem como a ação judicial de improbidade administrativa e suas configurações. O segundo capítulo trata, especialmente, sobre o Acordo de Não Persecução Civil na Lei de Improbidade, trazendo a sua natureza jurídica, os requisitos ou condições de aplicabilidade do acordo, bem como seus legitimados. O terceiro capítulo traz um diálogo entre os doutrinadores acerca da efetividade do ANPC.

2. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente capítulo se propõe a refletir sobre a evolução legislativa, os elementos constitutivos dos atos de improbidade administrativa e alguns pontos sobre a ação judicial de improbidade administrativa frente às suas configurações. Desse modo, os doutrinadores, inicialmente, consideravam a Lei n.º 8.429/92 como o dispositivo normativo que foi criado para combater a corrupção no âmbito da Administração Pública brasileira.

Entretanto, as constantes alterações legislativas e regulamentares sobre assunto tão dinâmico, bem como os recentes entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal, constatou-se inúmeros desafios enfrentados nessas três décadas de criação e, com isso, esse dispositivo legal tem se enfraquecido diante de tanta desconstrução e alterações legais, ensejando uma reflexão sobre sua eficácia (Pinho, 2023).

2.1 Lei de Improbidade Administrativa: trajetória histórica, conceitos e elementos constitutivos

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso de enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública, no exercício de mandatos, cargos, empregos ou funções públicas na Administração Direta, Indireta ou ainda fundacional.

A criação da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, é caracterizada pelo desejo social que impulsionava os legisladores por providências e medidas concretas que restabelecesse a ética no serviço público, para que o gestor público não trate com total incúria e desmazelo o patrimônio estatal (Azevedo *et al.*, 2020).

Observa-se que essa preocupação do legislador em busca da ética no serviço público guarda verdadeira relação com o combate à corrupção, que incide em todas as sociedades organizadas. Ademais, o passado histórico brasileiro, especialmente, no Brasil Colonial, marcado pelo patrimonialismo, onde não havia a devida divisão ou respeito entre o que era público ou comum e o que era privado.

Nessa toada, Neves; Oliveira (2022) nos traz um conceito pertinente de corrupção à temática da improbidade, os autores afirmam que:

A expressão “corrupção” pode ser definida, para fins da presente obra, como o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Trata-se, em suma, de “uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima (Neves; Oliveira, 2022, p.26)

Souza (2019) pontua que, desta forma, a disciplina da improbidade administrativa foi editada em uma conjuntura de anseios de cerceamento à corrupção, em meio ao discurso político moralista, à época do então presidente Fernando Collor de Mello, de uma administração pública livre de corrupção. Afirmando que a disciplina de improbidade, apesar de se assemelhar com a disciplina penal, não se confunde com ela, em vista do comando constitucional e de suas próprias configurações, que, embora sejam em muito gravosas, não geram a privação de liberdade.

Desse modo, a referida Lei procurou atingir cada vez mais a indisponibilidade do interesse público, trazendo em seus textos legais previsões sobre condutas que desabonam as ações do estado, criando uma tensão entre a sua atuação e a segurança jurídica necessária para a manutenção da ordem e da paz social, objetos de interesse constitucional. Assim, há uma grande preocupação com a coisa pública e com o combate a condutas ímprobas, tanto pela sociedade, quanto pelos juristas e legisladores (Azevedo, 2020).

E essa preocupação quanto ao combate à corrupção jamais será um debate simplista ou ultrapassado, especialmente no contexto brasileiro, que possui uma significativa desigualdade social, tendo em vista que a corrupção, ao comprometer as funções públicas e a justa satisfação do interesse público, acaba impactando de maneira mais intensa a vida dos mais vulneráveis economicamente.

A partir do surgimento e, portanto, de sua entrada em vigor, a Lei de Improbidade se tornou um marco no combate e defesa do interesse público. Mas antes da sua promulgação, outras normativas legais tratavam do tema de maneira superficial, como, por exemplo, o Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941, a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957

(revogada), a Lei nº 3.502, de 21 de janeiro de 1958 (revogada) e o Decreto-Lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968, todos determinando o sequestro de bens das pessoas indiciadas por crimes contra a Fazenda Pública (Lima, 2023).

Desse modo, destaca-se importante e efetiva regulamentação, surgida somente durante o processo de redemocratização, período em que os anseios sociais aumentaram, sendo traduzido, esse momento histórico, com a Constituição Federal de 1988, por meio da qual, a administração pública passou a ser regida, dentre outros, pelo princípio da moralidade. A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 37, §4^a, determinou que os atos de improbidade administrativa seriam punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

E para regulamentar o artigo 37, §4º da Constituição Federal foi promulgada a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429 de junho de 1992. Com isso, ficaram expressamente revogadas a Lei nº 3.164/57, bem como a Lei 3.502/58 pelo artigo 25 da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992).

Posteriormente, veio a Lei 14.230/2021, trazendo inúmeras alterações na Lei de Improbidade Administrativa, conforme será demonstrado nos itens posteriores.

Carvalho (2023) afirma que a Lei de Improbidade Administrativa possui natureza especial, resultante do direito administrativo sancionador, o que não impede, portanto, a apuração de responsabilidade pelo mesmo ato praticado em outras esferas, como na esfera administrativa, na esfera civil e esfera penal. Dessa forma, por ser uma lei que trata de sanções resultantes do direito administrativo sancionador àqueles que causam prejuízos ao erário, compreende-se que compete privativamente à União legislar acerca de improbidade administrativa, sendo, pois, uma lei de abrangência nacional e não apenas federal.

E o que seria a improbidade administrativa? A doutrina diverge acerca do seu conceito. Alguns entendem que a improbidade administrativa é um subprincípio da moralidade administrativa, mas Justen Filho (2022) afirma que a improbidade é uma ilegalidade qualificada por outros elementos, que lhe dão um grau mais elevado de gravidade e reprovabilidade e, conseqüentemente, exige um sancionamento mais severo, sendo esse também o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1416313/MT.

Para um ato configurar-se como um ato de improbidade administrativa exige-se a presença de determinados elementos, como: o sujeito ativo, sujeito passivo, ato danoso ou a conduta danosa, descrita em lei, e o elemento subjetivo doloso.

A lei categorizou os atos danosos em três categorias, cada um com seu núcleo particular. São eles: atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito; atos de improbidade que causam danos ao erário; atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública. Essas espécies se encontram tipificadas, respectivamente, nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei nº 8.429/1992, possuindo uma gradação de lesividade entre elas, sendo o primeiro ato o mais gravoso e o último o mais leve (Carvalho, 2023).

Essa gradação de lesividade entre os atos de improbidade afirmada pelo autor evidencia-se pelas sanções cominadas a cada um deles especificamente¹.

A princípio, o ato danoso consiste na violação à ordem jurídica, apta a produzir resultado danoso. Salvo o caso do artigo 11, §4º, (violação aos princípios da Administração Pública) que determina que o ato de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública exigem lesividade relevante ao bem jurídico protegido, porém, independem do reconhecimento de danos ao erário e do enriquecimento ilícito dos agentes públicos (Brasil, 1992).

Em relação ao sujeito ativo, ou seja, quem pode praticar o ato de improbidade, de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, é qualquer pessoa, seja ela agente público² ou particular, desde que concorra ou induza à prática do ato de improbidade, podendo a obrigação de reparar o dano, atingir também os sucessores, até o limite da herança (Brasil, 1992), ou seja, a lei de improbidade administrativa admite o sancionamento por improbidade ao sujeito privado, caracterizada a coautoria.

No entanto, como bem ressalta Justen Filho (2022), a coautoria no ato de improbidade se realiza com a atuação ativa, consciente e dolosa do sujeito, que não exercendo função

1 Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

2 Agente público aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública (Azevedo et al., 2020, p. 243).

pública, atue com o objetivo de incentivar a prática ímproba pelo agente público, interferindo na formação da conduta do agente público ou colaborando de maneira ativa na realização da improbidade.

O autor destaca ainda a necessidade da consumação da conduta ímproba pelo agente público para a consequente tipificação da coautoria e a submissão do terceiro ao sancionamento da Lei de Improbidade, ou seja, a mera tentativa cometida por terceiro pode configurar ilicitude autônoma, porém, é insuficiente para submetê-lo às sanções da Lei de Improbidade.

Já a definição do sujeito passivo, aquele que pode sofrer o ato de improbidade, Mazza (2019) pontua que é qualquer entidade da Administração Pública Direta e/ou Indireta que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, provenientes de órgão público. E ainda entidades privadas cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita anual.

Quanto ao elemento subjetivo, é indispensável comprovação do dolo para a consumação do ato de improbidade administrativa, tendo em vista que a improbidade culposa foi eliminada, exigindo-se para caracterizar a conduta como ímproba o dolo por parte do agente, conforme sintetizado no artigo 17-C, §1º, da Lei 8.429/1992.

Portanto, não basta mais a mera voluntariedade na conduta do agente ou a mera atuação irregular pautada na negligência, imprudência ou imperícia, é necessária a demonstração de que o agente agiu de modo consciente e com a vontade de violar um dos atos tipificados na Lei de Improbidade. Resta claro que essa alteração veio para diminuir o grau de discricionariedade e, por conseguinte, evitar a punição desproporcional e indiscriminada. Em prol da punição efetiva do agente público ímprobo e não do mau ou ruim agente público.

Com as alterações desencadeadas pela Lei 14.230/2021, o entendimento majoritário é de que, em relação aos atos que tratam de enriquecimento ilícito, bem como os atos que causam danos ao erário, respectivamente, os artigos 9º e 10º da lei de Improbidade, o rol previsto naqueles dispositivos são meramente exemplificativos. Em contrapartida, o artigo 11, ao abordar sobre os atos que violam os princípios da Administração Pública, traz um rol taxativo, havendo, portanto, a obrigatoriedade da correta adequação típica para configurar ato de improbidade (Carvalho, 2023).

2.2 Ação judicial de improbidade administrativa e suas configurações

Justen Filho (2023) afirma que a repressão à improbidade abrange a proteção de interesses públicos e coletivos, dessa forma, a ação judicial adequada serve como um instrumento crucial para prevenir abusos e desvios, bem como para punir agentes públicos e privados que violem os deveres inerentes ao exercício da função pública.

A Lei de Improbidade Administrativa determina, em seu artigo 17, que essa ação deverá tramitar nos moldes do procedimento comum previsto pelo Código Processo Civil, salvo as peculiaridades trazidas pela própria lei.

A respeito da legitimidade ativa para propor a ação, apenas o Ministério Público possuía competência, nos termos do artigo 17. No entanto, isso foi alterado a partir do julgamento das ADIs 7.042 e 7.043 pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu que o ente lesado também está autorizado a propor a ação e a celebrar acordo de não persecução civil, dessa forma a legitimidade passa a ser de ambos (Di Pietro, 2022).

No que se refere à legitimidade passiva na ação de improbidade, aquela será do agente público, no seu sentido amplo, nos moldes do artigo 2 da lei, assim como qualquer particular que tenha concorrido, induzido ou se beneficiado do ato ímprobo. Importante ressaltar que o particular pode ser pessoa física ou jurídica (Carvalho, 2023).

Importante ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça, conforme julgamento do REsp 1.155.992/PA, exige a presença do agente público no polo passivo da ação como pressuposto para a aplicação das penalidades, previstas da Lei de Improbidades, a terceiros, ou seja, não se permite a propositura da Ação de Improbidade apenas em face de particular, não se excluindo, portanto, outras formas de responsabilização daqueles.

Carvalho (2023) também ressalta que a presente ação deverá ser proposta em juízo singular, originariamente, na justiça comum estadual ou federal, nas hipóteses previstas no artigo 109 da Constituição Federal, não havendo, assim, prerrogativa de foro.

Sendo o foro determinado pelo local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica lesada, conforme o artigo 17, §4º-A; prevenindo a competência do juízo para todas as ações posteriormente propostas que possuam o mesmo objeto e mesma causa de pedir.

Além disso, o artigo 17, §6º, preceitua os requisitos da petição inicial e o §7º, do mesmo artigo, determina o prazo de contestação de 30 (trinta) dias, sendo iniciada a contagem na forma do artigo 231 do CPC (Di Pietro, 2024).

Além do mais, é importante salientar que a ação de improbidade administrativa possui caráter repressivo e sancionatório, sendo tais sanções de cunho pessoal, não constituindo ação civil pública – regulada pela Lei nº 7.347/1985, que, diferentemente da ação de improbidade, não tem finalidade punitiva, mas reparatória dos danos à sociedade. Sendo vedado o

ajuizamento da ação de improbidade 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, isso se depreende no artigo 17-D da lei de Improbidade³.

Com isso, caso o magistrado identifique ser caso de ação civil pública, poderá ele, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, cabendo contra essa decisão agravo de instrumento. Ademais, o agravo de instrumento caberá contra toda decisão interlocutória e contra decisão que rejeitar questões preliminares (Brasil, 1992).

Em contrapartida à judicialização dos atos de improbidade, a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) inseriu na Lei de Improbidade uma alternativa consensual, o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), que pode ser celebrado pelo Ministério Público antes da propositura da ação de improbidade, durante a ação ou na fase de execução. Entretanto, apesar de o acordo ter sido inserido na lei de improbidade no ano de 2019, pelo pacote anticrime, ele só foi regulamentado com o advento da Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 1992). O presente Acordo de Não Persecução Civil será melhor detalhado em capítulo posterior.

Cumprе esclarecer que os atos de improbidade administrativa implicam, além da responsabilização civil (judicial), na instauração de processos administrativos disciplinares, uma vez que a Lei nº. 8.112, de 1990, prevê, em seu artigo 132, inciso IV, a penalidade de demissão ao servidor público que pratique ato de improbidade. Contudo, o estatuto do servidor não conceitua improbidade, remetendo às definições da Lei nº. 8.429, de 1992.

2.3 Alterações na Lei de Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/92 foi profundamente alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. E de acordo com Di Pietro (2022) as principais alterações foram: a exclusão de responsabilidade por divergência interpretativa, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, como pode ser observada no art. 1º, § 8º, não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

3 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Ainda de acordo com Di Pietro (2022), outra alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021 foi a exigência de dolo, a intenção para configuração do ato de improbidade administrativa, com exclusão da conduta ou omissão culposa.

Como dito anteriormente, na prática, os agentes não serão mais processados por imprudência, imperícia e negligência. Assim como a exclusão da modalidade de ato de improbidade administrativa incluída no art. 10-A da Lei nº 8.429 pela Lei Complementar nº 157/16, que versa sobre a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Outra inovação apresentada com Lei nº 14.230/2021 é a vedação ao juiz de modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor (art. 10-C), considerando nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial (art. 10-F). Além de elencar taxativamente as hipóteses de ato de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), com revogação das hipóteses previstas nos incisos I e II.

O novo ordenamento inovou ao se preocupar com a preservação da vida empresarial, evitando que a punição impeça a continuação das atividades (Brasil, 2021, art. 12, §§ 3º e 4º) e, com isso, prejudique os empregados. Permite que as penas aplicadas por outras esferas sejam compensadas com as sanções aplicadas nas ações de improbidade administrativa. Pela legislação atual, são esferas independentes. De acordo com Di Pietro (2022), essa novidade tem como norte a aplicação do princípio do *non bis in idem* para evitar a aplicação cumulativa de sanções pelo mesmo fato (Brasil, 2021, art. 12, §§ 6º e 7º).

De acordo com a análise de Pinho; Mazzola (2021), o novel instrumento jurídico de improbidade administrativa positivou a legitimidade apenas do Ministério Público para propositura da ação judicial de improbidade (art. 17). Contudo, ressalta-se que no julgamento da ADI 7042, o STF também estendeu ao ente público lesado a legitimidade para propor a ação, bem como para celebrar o Acordo de Não Persecução Civil.

A nova lei permite a submissão da ação judicial de improbidade administrativa às normas do CPC (art. 17), além de definir a ação judicial de improbidade como repressiva, de caráter sancionatório (art. 17-D), possibilitando, ainda, a conversão da ação de improbidade em ação civil pública, quando não estiverem presentes os requisitos para aplicação das sanções por improbidade (Brasil, art. 17, §17).

Para Di Pietro (2022), o ponto de grande divergência doutrinário diz respeito à permissão expressa de solução consensual (art. 17, § 10-A) e de acordo de não persecução civil (art. 17-B), com proibição ao investigado que descumprir esse acordo de celebrar novo

acordo pelo prazo de cinco anos (§ 7º do art. 17-B), sendo essa alteração objeto de debate do presente estudo.

Além disso, a Lei nº 14.230/2021 traz a previsão de condenação do réu ao ressarcimento dos danos ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos (art. 18), hipótese em que a liquidação do dano incumbe à pessoa jurídica lesada pelo ato de improbidade administrativa, o que deve ser providenciado no prazo de seis meses; não cumprida essa providência, a competência para a medida se transfere ao Ministério Público (§ 2º do art. 3º) (Di Pietro, 2022, p. 909).

Ademais, a proibição de tramitação da ação de improbidade administrativa em caso de absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada (Brasil, 2021, art. 21, § 4º) e a prescrição no prazo de 8 anos, com indicação expressa dos casos de suspensão e interrupção (Brasil, 2021, art. 23, §§ 1º e 4º); previsão de prescrição intercorrente.

Por outro lado, as alterações na redação original mencionadas, anteriormente, foram ainda mais expressivas no art. 17, § 1º da Lei nº 8.429/92, que vedava qualquer modalidade de transação, acordo ou conciliação nas ações destinadas a apurar a prática de ato de improbidade. Nesse sentido, a Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, alterou significativamente o dispositivo ao estabelecer que “§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”. Além disso, o § 10-A estabelecia que “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” (Pinho; Mazzola, 2021, p. 274).

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI 8.429/92

O combate à improbidade e à corrupção se mostra cada vez mais necessária por se tratar de uma das maiores mazelas que afligem o Brasil. Nesse sentido que a Lei 8.429/92 é de grande relevância política e administrativa, e deve ser considerada como um marco no processo de modernização e desenvolvimento do país (Azevedo et al., 2020).

Frente a esse contexto, o intenso nível de conflitualidade provoca uma grande sobrecarga da jurisdição, gerando fatores como a morosidade, bem como a falta de efetividade, que é um dos maiores problemas da tutela jurisdicional.

Martins Júnior (2022) destaca que esses fatores impedem ou prorrogam a realização concreta e eficiente dos resultados práticos e definitivos na solução das lides, coibindo a

evolução da legislação processual, não excluindo, portanto, a disponibilização de outras vias com maior ou igual grau de solução, como os mecanismos de resolução alternativa de conflitos. Ademais, ressalta que as reformas legislativas das últimas décadas explanam o anseio de mudanças operacionais para a concreta efetividade processual.

Como dito alhures, a Lei de Improbidade Administrativa em seu texto original (artigo 17, §1º) vedava expressamente a transação, a conciliação ou acordo nas ações de apuração dos atos de improbidade.

Como bem realça Pinho (2022), essa vedação à possibilidade de acordos e conciliação, prevista no antigo texto da Lei de Improbidade, ia na contramão da modernização legislativa, que já caminhava para a implementação dos meios de solução consensual de conflitos, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) previsto na Lei da Ação Civil Pública – Lei nº 7.347 de 1985-; bem como a Lei de Mediação de 2015, que em seu artigo 36 abriu viabilidade de conciliação nas hipóteses em que o objeto de litígio envolvesse controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público, que integram a administração pública federal e a Advocacia-Geral da União; assim como os acordos de leniência celebrados, com base na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13).

Osório (2020) também destaca que Lei Anticorrupção, a qual traz a possibilidade de celebração de acordos de leniência, ostenta regime de direito administrativo sancionador, trazendo em seu texto princípios e regras de direito administrativo, o que mostra uma verdadeira similitude com a Lei de Improbidade Administrativa.

Reforçando esse posicionamento, a Juíza de Direito Substituta do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Acácia Regina Soares de Sá, esclarece que, embora anteriormente o art. 17 da Lei n.º 8.429/92 vedasse a celebração de acordos nas ações civis públicas por atos de improbidade administrativa, parte da doutrina defendia que a referida vedação não mais encontrava respaldo, uma vez que leis criminais posteriores à lei de improbidade administrativa previam a possibilidade de realização de acordos que afastavam a punibilidade em crimes de menor potencial ofensivo.

Além disso, a promulgação do Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015) também tornava ineficaz a aludida vedação a acordos no texto original da Lei de Improbidade, já que o Código de processo civil trouxe a possibilidade de mediação e celebração dos acordos, sem a necessidade de prolongar as contendas judicialmente. Desse modo a situação de incongruência entre o veto aos acordos no âmbito da improbidade e o a evolução legislativa que caminhava para os meios consensuais de conflitos se evidenciava cada vez mais.

Pontua-se que essa discussão teve fim com a promulgação do Pacote Anticrime (Lei n.º 13.964/19), que inseriu o Acordo de Não Persecução Civil na Lei de Improbidade Administrativa.

No entanto, como já mencionado, o pacote anticrime não trouxe a regulamentação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), deixando isso a cargo de lei específica. Nessa conjuntura, foram apresentados esforços em prol da possibilidade da celebração do ANPC, a exemplo do Órgão Especial Colégio dos Procuradores de Justiça do Estado de São Paulo, que editou a Resolução n.º 1.193/2020/2020-CPJ de 11/03/2020, disciplinando o ANPC no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, bem como regulamentando o artigo 7º, §2º, da Resolução n.º179 do Conselho Nacional do Ministério Público (Pozzo et al., 2022).

Posteriormente, a Lei 14.230/2021 regulamentou o presente instrumento processual na Lei de Improbidade Administrativa.

Cavalcante (2023, p. 220) afirma que “O acordo de não persecução cível é um negócio jurídico firmado entre o Ministério Público e o suposto autor do ato de improbidade administrativa segundo o qual este último se compromete a cumprir certas condições e, em troca, não será condenado por improbidade administrativa”.

O Acordo de Não Persecução Civil possui natureza de convenção, que recai no ato de improbidade e sua responsabilização, já que o presente acordo deve conter a descrição dos fatos com todos os seus elementos circunstanciados, assim como sua subsunção à espécie do ato de improbidade; além disso, deve conter as sanções, o modo, o tempo, o lugar, os efeitos do adimplemento do acordo, as causas de inexecução e suas consequências. Inclusive, podendo ser determinada colaboração processual. Assim, o ANPC se perfaz como um instrumento híbrido, já que contém tanto normas materiais como processuais (Martins Júnior, 2022).

A lei atribui legitimidade exclusiva ao Ministério Público, porém, conforme a ADI 7042, o STF também estendeu ao ente público lesado a legitimidade para a sua celebração, não obstante, a lei declara a importância da participação do defensor na celebração do acordo (artigo 17-B, §5º) (Brasil, 1992).

Quanto ao objeto do ANPC, Martins Júnior (2022) aduz que se tem o integral ressarcimento do dano e a reversão da vantagem obtida indevidamente pelo agente público à pessoa jurídica lesada. Objetos estes que não podem ser transacionados, pois constituem o mínimo para que o acordo possa ser aprovado e homologado, podendo ser estabelecidos também as sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

No entanto, quando se analisa o caput do artigo 17-B da lei, observa-se que o legislador não exigiu a obrigatoriedade de sancionamento do agente para firmar o acordo, o que traz a possibilidade do afastamento parcial ou integral dessas sanções, levando em consideração o caso concreto.

Quanto aos requisitos formais do ANPC, a lei de improbidade exige (artigo 17, §1º), cumulativamente: oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; a aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para analisar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; bem como homologação judicial, independentemente, do acordo ser celebrado antes da ação ou após (Martins Júnior, 2022).

De igual modo, o artigo 17-B, §3º também exige a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias (Brasil, 1992).

Em relação ao momento de celebração do acordo, o §4º do artigo 17 da Lei de Improbidade diz que ele poderá ser celebrado no curso da investigação, no curso da ação de improbidade ou em fase executória.

Aliás, o Superior Tribunal de Justiça entende ser possível a celebração do presente acordo em fase recursal, conforme julgamento do EAREsp 102.585-RS, em 09/03/2022 (Brasil, 2022).

Ademais, como visto acima, se o acordo for celebrado em fase extrajudicial, haverá um duplo controle sobre a composição, pois além da homologação judicial o texto legal estabelece que haverá uma análise do arquivamento do inquérito civil por parte do órgão superior do Ministério Público, o que estabelece, em tese, uma maior segurança jurídica ao ANPC.

Além disso, a lei estabelece que, caso o Acordo de Não Persecução Civil não seja cumprido, o demandado ficará impedido de realizar novo acordo pelo prazo de cinco anos, contado da data do conhecimento pelo Ministério Público acerca do descumprimento.

De resto, o ANPC não pode se distanciar de sua utilidade para o interesse público, com isso a lei estabelece alguns parâmetros para a sua celebração, os quais estão capitulados no artigo 17- §2º, de onde se extrai que deverá haver um juízo de proporcionalidade no momento da celebração do acordo, devendo ser observado a personalidade do agente, a natureza, a circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato ímprobo.

Ademais, Martins Júnior (2022) destaca que o ANPC não é um direito subjetivo do investigado ou réu, trata-se de uma prerrogativa do órgão ministerial, a qual deve ser exercida

de forma responsável e baseada nos elementos de convicção reunidos, bem como embasada pelos princípios da impessoalidade, proporcionalidade e imparcialidade.

Desse modo, observa-se que os fundamentos para a constitucionalidade, legalidade e coerência da utilização de acordos que tem como objeto atos de improbidade administrativa já estavam presentes, considerando a proximidade entre a Lei de Improbidade e a Legislação Penal. A interpretação literal do revogado comando do §1º do artigo 17 da Lei 8.429/1992 levava à equivocada situação de se poder negociar sanções tidas como mais graves pelo sistema, decorrentes de crimes, mas não seria possível negociação no âmbito de uma ação de improbidade administrativa. Diante dessas distorções, foi criado o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC).

4 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: UM MECANISMO DE SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO OU UMA PROTEÇÃO INSUFICIENTE?

O crescimento das judicializações exposto ao Poder Judiciário na busca de solução de conflitos leva à tutela jurisdicional deficiente, caracterizada pela onerosidade e morosidade, que demora ou impede a realização concreta de direitos assegurados no ordenamento jurídico. Tal fenômeno, que estimula a ilegalidade e descredencia o respeito à lei, foi objeto de reflexões por vários juristas, que afirmam que as leis não atingem sua finalidade, não cumprem seu objetivo social e jurídico, cujos poderosos utilizam-na como bem querem, sem o rigor que necessita (Pereira, 2020).

Especialmente no que diz respeito às judicializações no âmbito da Lei nº 8.429/92, Silveira; Oliveira (2022) destacam que "(...) pela experiência técnica de todos esses anos de lutas pela moralidade administrativa em um país marcado pelas desigualdades sociais, a busca pela prevenção a atos de improbidade administrativa não encontrou o seu ponto ideal apenas na judicialização dessas demandas."

O autor trata sobre a ineficiência da judicialização dos atos de improbidade, destacando que a lentidão do sistema judicial adia o devido processo legal sancionador, levando ao esquecimento social do ilícito, o que compromete a função preventiva, tanto individual quanto geral, da punição imediata. Ressalta, ainda, que quando a punição não é aplicada de forma oportuna, os interesses e valores sociais se transformam, destacando a ineficácia da tutela jurisdicional, pelo menos sob a perspectiva da prevenção.

Sobre a possibilidade de acordo com a Administração Pública, Di Pietro (2022) pontua que o consenso tem o mérito de diminuir a natureza autoritária da Administração Pública, podendo argumentar-se que a tendência para a consensualidade é uma das maneiras de expressão da democratização da Administração Pública.

Aliás, Mello (2019) aponta a inconsistência na permissão de resolver consensualmente conflitos envolvendo direitos indisponíveis na esfera penal, considerada a *última ratio*, enquanto tal consensualidade não era permitida no contexto da improbidade administrativa, ao afirmar:

Ademais, se a “*plea bargaining*” vem paulatinamente sendo admitida até mesmo na esfera penal – considerada a *última ratio* –, vide o acordo de não persecução penal, previsto no art. 18 da Resolução CNMP 181/2017, com redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018 e a Lei nº 12.850/2013, razão não haveria para que não fosse admitida na esfera da improbidade administrativa (Mello, 2019, p.105).

Conforme mencionado no capítulo anterior, essa questão foi primeiramente detectada pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que alterou o artigo 17 da Lei de Improbidade, passando a permitir a realização de acordos. E, posteriormente, com as modificações feitas pela Lei 14.230/2021 a Lei de Improbidade, que veio regulamentar o Acordo de Não Persecução Civil que é alvo de debates por parte dos doutrinadores.

Conforme observado, a Lei nº 14.230/2021 modificou o Art. 17-B da Lei nº 8.429/92 e reconheceu o Acordo de Não Persecução Civil como uma opção alternativa à resolução de disputas no campo da proteção da probidade administrativa, estabelecendo as seguintes diretrizes legislativas para tal:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, **desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

I - o integral ressarcimento do dano; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236).

§ 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043) (destaque nosso)

Na segunda parte do artigo 17-B é apresentado duas hipóteses não negociáveis, chamada de objeto do ANPC por Martins Júnior (2022), quais sejam: o ressarcimento integral do dano provocado e o regresso da vantagem indevida à pessoa jurídica prejudicada. O autor destaca que a composição do ANPC sem a observância desses dois resultados seria nula.

Em relação a esses resultados que a lei exige para a celebração do ANPC, Pinho (2022) afirma que a restituição total dos danos e a renúncia às vantagens ilegais adquiridas no ato de improbidade administrativa são cruciais, pois restabelecem o patrimônio público ao seu estado original. Prevenindo a execução malsucedida e o encerramento do processo por falta de bens para penhora.

Em contrapartida, o autor destaca que a lei deixa uma lacuna bem razoável para as demais possibilidades de tratativas do acordo, a exemplo da ausência de obrigatoriedade de aplicação das sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade para a composição.

Não obstante a Lei de Improbidade Administrativa considerar apenas esses dois resultados suficientes, pois restituem ao *status quo* o erário público, Silveira; Oliveira (2022) enfatizam que o Acordo de Não Persecução Civil não deve se limitar apenas à reparação do dano causado, ao expor:

(...) porque o mau acordo e a medida insuficiente podem produzir efeito contrário, ao invés de inibirem o ilícito, parecem incentivá-lo. Afinal, o ímprobo saberá que se descobrirem o seu malfeito, bastará restituir o que foi surrupiado dos cofres públicos, sem qualquer outra consequência ou sanção civil (Silveira; Oliveira, 2022, p. 98)

Tem-se, ainda, o artigo 17-B, §2º da lei, que preceitua diretrizes subjetivas, que são os parâmetros para a celebração do acordo: personalidade do agente; a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato; bem como as vantagens, para o interesse público. Pinho (2022) aduz que essas diretrizes subjetivas ou conceitos jurídicos indeterminados, acabam por conceder grande grau de arbitrariedade ao Ministério Público para propor ou não o acordo, assim como ao juiz, para homologar ou não o ajuste.

Além disso, outra questão não abordada pelo legislador em relação ao Acordo de Não Persecução Civil foi quanto à necessidade ou não de confissão por parte do agente público, assim como ocorre na colaboração premiada (Brasil, 2013, art. 3º), no acordo de leniência (Artigo 16, §1º, III, da Lei nº 12.846/2013) e no Acordo de Não Persecução penal (Artigo 28-A do Código de Processo Penal).

Fazendo um paralelo a isso, o §6º do artigo 17 traz mais um critério subjetivo que indica a possibilidade de incluir no acordo a implementação de práticas internas de integridade, auditoria e estímulo à denúncia de irregularidades, além da efetiva aplicação de códigos de ética e conduta no âmbito da pessoa jurídica, juntamente com outras medidas que promovam o interesse público e boas práticas administrativas; o que abre margem para a imposição da confissão para a celebração do ajuste.

Em vista dessas lacunas existentes no texto do artigo 17-B, acerca das demais tratativas e limites do acordo, remete-se ao Ministério Público, sob sua discricionariedade, impor ou não as sanções civis presentes na lei, com base no artigo 1º, § 2º, da Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (Silveira; Oliveira, 2022).

Silveira; Oliveira (2022) realçam que uma modificação na defesa da probidade administrativa que não atenda aos objetivos estabelecidos pela Lei nº 8.429/1992, que são a punição pelo enriquecimento ilícito, pelos danos ao erário e pela violação dos princípios da administração pública, resultará em uma proteção insuficiente ao bem jurídico afetado, que é o patrimônio público e social.

Os autores enfatizam que a proibição de uma proteção inadequada na probidade administrativa, imposta ao Estado, é uma consequência do princípio da proporcionalidade, que deve guiar tanto a formulação das leis quanto sua interpretação pelos operadores do direito. Dessa forma garantir, ou pelo menos, não negligenciar a proteção da probidade

administrativa é um direito constitucional fundamental e difuso da sociedade, visando combater o contínuo patronato político. Cabendo ao Estado assegurar a realização desse direito.

Já Martins Júnior (2022) expõe que para o Acordo de Não Persecução Civil ser útil é necessário a admissão da culpa *lato sensu* por parte do agente público, bem como a sua sujeição às sanções estipuladas. Também afirma que o presente instituto é eficiente em face da coleta de provas do ilícito, com a devida responsabilização; em compensação, o presente acordo oferece uma espécie de prêmio ao agente público, a possibilidade de exclusão de algumas sanções.

O autor ressalta que o pressuposto para a celebração do ANPC é a vantajosidade constatada objetivamente, ou seja, o acordo deve ser mais vantajoso ao interesse público que o a propositura da ação por improbidade administrativa ou seu prosseguimento, levando em conta fatores como a duração razoável do processo, a efetividade das penalidades e maior responsabilização de agentes público e terceiros envolvidos no ato (Pozzo et al., 2022).

No entanto, observa-se que essa vantajosidade mencionada pelo autor fica completamente refém à conduta do Ministério Público ao celebrar o acordo, que deverá atender os princípios da proporcionalidade e eficiência, de acordo com o caso concreto, ou seja, essa vantajosidade do ANPC fica detida à boa e justa atuação do *Parquet*.

Haja vista que a lei não estabelece limites para a celebração do acordo, apenas duas condições ou resultados mínimos de validade (ressarcimento integral do dano e reversão à pessoa jurídica lesada).

Para Trindade Júnior (2022) o Acordo de Não Persecução Civil pode ser celebrado sem a exigência de medida punitiva específica. Da mesma forma, em virtude das particularidades do quadro fático, o acordo pode prever, além das obrigações do inciso I e II do artigo 17-B, a imposição de autênticas sanções pelo celebrante.

Desse modo, ANPC poderá, a depender do caso concreto, assumir tanto caráter verdadeiramente sancionatório quanto caráter meramente substitutivo de sanção.

Dessa forma, os acordos de não persecução civil podem determinar quaisquer penalidades previstas na lei de improbidade, além de obrigações de fazer e não fazer (Martins Júnior, 2022).

É certo que o Acordo de Não Persecução Civil é um potencial mecanismo de satisfação do interesse público, pois em tese, abre a possibilidade de se ter uma responsabilização mais rápida dos agentes públicos, bem como o eficiente ressarcimento do dano causado ao erário.

Contudo o acordo se torna uma proteção insuficiente, em razão da ausência de elementos essenciais à celebração dos acordos, em sede de atos de improbidade administrativa. Permitindo-se, assim, que haja uma autocomposição sem qualquer limitação, abrindo margem à discricionariedade pelos Ministérios Públicos, o que de certa forma pode gerar uma insegurança jurídica do pactuado, bem como o desinteresse na utilização do presente instrumento.

A temática de improbidade administrativa, bem como da possibilidade de acordos com a Administração Pública sempre foi e continuará propícia a debates e entendimentos diversos por parte da doutrina e por parte da jurisprudência.

Contudo, não há como negar que a nova legislação trouxe maior efetividade e aperfeiçoamento no âmbito da persecução civil, abrindo a possibilidade da celebração de composições e o alcance imediato do interesse público, contrariamente a judicialização excessiva e ineficaz (Martins Júnior, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a modalidade específica de Acordo Decisório, o Acordo de Não Persecução Civil, presente na Lei nº 8.429/92, como um instrumento na verificação da satisfação do interesse público, por meio de uma revisão bibliográfica com consulta a doutrina, jurisprudência e legislação, quais são os requisitos para a celebração do acordo de não persecução civil em matéria de improbidade administrativa.

Assim foi possível observar que, devido ao estado democrático garantido pela Carta Magna de 1988, que em se tratando de Acordo de Não Persecução Cível o Ministério Público poderá apresentar um acordo para a resolução da lide, haja vista se tratar de um negócio jurídico celebrado entre o ente legitimado e o agente ímprobo. Não havendo dúvidas que a admissão do acordo de não persecução civil vem ao encontro da progressiva evolução legislativa quanto aos mecanismos de solução consensual de conflitos.

O estudo também confirmou que Lei 14.230/2021 trouxe importante regulamentação do instituto como um instrumento na verificação da satisfação do interesse público. Entretanto, essa matéria ainda não está esgotada, podendo o legislador regulamentar questões cruciais, diminuindo, assim, o grau de discricionariedade do Conselho Nacional do Ministério Público.

Dessa forma, como dito anteriormente a eficiência do ANPC fica condicionada a boa atuação ministerial, que deverá conduzir a negociação dos termos do acordo de forma a proporcionar vantagens reais aos agentes públicos envolvidos em atos de improbidade ao mesmo tempo em que deve se promover a utilidade pública do acordo.

Conclui-se que o Acordo de Não Persecução Civil é uma inovação positiva e promissora incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro que busca um Estado com mais responsabilidades em relação do diálogo como ferramenta consensual a serviço da administração pública que se paute pela busca de resultados favoráveis ao bem-estar coletivo. Entretanto, ante a ausência de uma maior rigo científico da temática, acaba se tornando um instrumento consensual com menor segurança jurídica, o que não incentiva a sua utilização, sendo necessário aprimoramento significativo com disposição legal mais detalhada.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Bruno de Araujo et al. O Impacto Social da Lei de Improbidade Administrativa. **Interfaces Científicas - Direito**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 240–252, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 12 mai. 2024.

BRASIL, **Lei. 12.850 de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 12 mai. 2024.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma) **Recurso Especial n.º 1.155.992/PA**, Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: M A B M. Relator. Min. Herman Benjamin, DJe 01.07.2010, Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=8585014&>. Acesso em 12 mai. 2024.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma) **Recurso Especial n.º 1,416,313/MT**. Recorrente: João Carlos Santini. Recorrido: Ministério Público do Mato Grosso. Relator.

rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 12.12.2013. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/24804064/inteiro-teor-24804065>. Acesso em 12 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 1356260/SC**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Ipumirim. Relator Min. Humberto Martins. Brasília, Acórdão em 07/02/2013. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=8585014&>. Acesso em 12 mai. 2024.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed Juspodivm, 2023.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **O acordo de não persecução cível pode ser celebrado mesmo que a ação de improbidade administrativa já esteja em fase de recurso**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/a4939072217b46203c4f5764cb4dac40>. Acesso em: 21/052024

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Saraiva, 2022.

LIMA, Douglas. **Acordo de não persecução civil na Lei 8.429/92: uma análise sobre os requisitos legais para a celebração do acordo**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Acordo de Não Persecução Civil**. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de (org.). Lei de Improbidade Administrativa reformada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 101; FREITAS, Juarez. O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48, p. 5.078, fev. 2005.

MELLO, Glaucia Rodrigues T. de Oliveira. Consensualidade na improbidade administrativa: por que não? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 72, abr./jun. 2019, p.105.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial**. Migalhas, 2020.

PEREIRA, Leydomar Nunes. **Solução Consensual na Improbidade Administrativa: acordo de não persecução civil**. Editora Dialética, 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de Mediação e Arbitragem**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2021.

POZZO, Augusto Neves Dal; BARIANI JÚNIOR, Percival José; NEGRINI NETO, João. **O regime jurídico do acordo de não persecução civil na Lei de Improbidade Administrativa**. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de (org.). *Lei de Improbidade Administrativa reformada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 607-619.

SÁ, Acácia Regina Soares. O acordo de não-persecução civil na ação de improbidade administrativa. **TJDF Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acordo-de-nao-persecucao-civil-na-acao-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 10 mai. 2024.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da et al. **Acordo de não persecução civil no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: ed. Saraiva, 2022.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan. **Acordo de não persecução civil no âmbito da Lei N.º 14.230/2021**. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 10, p. 22-41, out/2022

SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a Administração Pública**. 2 ed. Revista atualizada e ampliada. Revista dos Tribunais, 2019.

TRINDADE JUNIOR, Julizar Barbosa. **A pactuação da sanção de suspensão de direitos políticos no Acordo de não persecução civil (ANPC)**. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de (org.). *Lei de Improbidade Administrativa reformada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

VANIN, Fábio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa: Lei n. 14.230/2021-Comentários e Análise Comparativa**. Almedina Brasil, 2023.

DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICA

Eu, Márcia Borges Amorim, graduada em Letras Português pela Universidade Estadual do Piauí, declaro para o Centro Universitário UNINOVAFAPI que revisei o Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito intitulado ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: um mecanismo de satisfação do interesse público ou uma proteção insuficiente?, da aluna Amanda Ribeiro de Assis. Declaro, ainda, que o presente trabalho encontra-se de acordo com as normas ortográficas e gramaticais vigentes.

Teresina, 31 de 05 de 2024

Márcia Borges Amorim

Márcia Borges Amorim

CPF: 01015228356