

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
BACHARELADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

WILLIAN PROENÇA DA SILVEIRA

**A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
LIMITAÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

Porto Alegre

2021

WILLIAN PROENÇA DA SILVEIRA

**A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
LIMITAÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor Doutor José Guilherme Giacomuzzi

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Silveira, Willian Proença da
A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: LIMITAÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL / Willian Proença da Silveira. -- 2021.
54 f.
Orientador: José Guilherme Giacomuzzi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Improbidade administrativa. 2. Autocomposição.
3. Acordo de não persecução civil. 4. Limitações. I.
Giacomuzzi, José Guilherme, orient. II. Título.

WILLIAN PROENÇA DA SILVEIRA

**A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
LIMITAÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Professor Doutor José Guilherme
Giacomuzzi

Aprovado em:Porto Alegre, 23 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Guilherme Giacomuzzi
Orientador

Prof^a. Msc. Eunice Ferreira Nequete
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar e abordar as limitações na celebração do acordo de não persecução civil, que devem ser observadas pelos acordantes para que o acordo não se apresente como ilegal ou inconstitucional. Para tanto, será utilizado o método indutivo, a partir do exame de normas jurídicas e pesquisa bibliográfica. Ademais, será abordado o movimento legislativo que implementou os métodos consensuais no âmbito da administração pública, bem como as tentativas, legislativa e doutrinária, na revogação da vedação à celebração de acordos nas ações de improbidade administrativa, fatores que contribuíram sobremaneira para a implementação da autocomposição na seara da improbidade administrativa. Por fim, será analisado aspectos do acordo de não persecução civil, como a sua natureza e requisitos para celebração e as limitações existentes para a efetivação do acordo.

Palavras-chave: Autocomposição. Improbidade administrativa. Acordo de não persecução civil. Limitações.

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto identificar y abordar las limitaciones a la celebración del acuerdo de no persecución civil, que deben ser observadas por quienes lo acuerdan para que el acuerdo no parezca ilegal o inconstitucional. Para ello, se utilizará el método inductivo, a partir del examen de las normas jurídicas y la investigación bibliográfica. Además, se abordará el movimiento legislativo que implantó los métodos consensuales en la administración pública, así como los intentos, legislativos y doctrinales, en la revocación de la prohibición de la celebración de acuerdos en las acciones de improbidad. Al final, se analizarán aspectos del acuerdo de no persecución civil, como su naturaleza y requisitos para su celebración y las limitaciones existentes para la eficacia del acuerdo.

Palabras-clave: Autocomposición. Improbidad. Acuerdo de no persecución civil. Limitaciones.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 NOVOS OLHARES SOBRE O INTERESSE PÚBLICO:	10
3 A MUDANÇA DE PARADIGMA SOBRE A VEDAÇÃO À AUTOCOMPOSIÇÃO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	13
3.1 LEI Nº 12.846/2013: O ACORDO DE LENIÊNCIA	13
3.2 LEI Nº 12.850/2013: O ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA	15
3.3 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 703/2015	17
3.4 A DERROGAÇÃO TÁCITA DO ARTIGO 17, PARÁGRAFO 1º, DA LEI Nº 8.429/92	18
3.5 RESOLUÇÃO Nº 179/2017 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	20
3.6 LEI Nº 13.964/2019: O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL	21
3.7 LEI Nº 14.230/2021: ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:	24
4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	26
4.1 CONSTITUCIONALIDADE	26
4.2 NATUREZA JURÍDICA	27
4.3 LEGITIMIDADE PARA CELEBRAÇÃO	29
4.4 DIREITO SUBJETIVO DO INFRATOR AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	30
4.5 REQUISITOS PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	31
5 A EXISTÊNCIA DE LIMITAÇÕES NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	34
5.1 MOMENTO PARA CELEBRAÇÃO: EXISTÊNCIA DE UM LIMITE TEMPORAL?	34
5.2 LIMITAÇÕES AO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O CONTEÚDO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	36
5.3 LIMITAÇÕES PELA TIPOLOGIA DO ATO DE IMPROBIDADE PRATICADO	39
5.4 LIMITAÇÕES ÀS SANÇÕES NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	40

5.5 LIMITAÇÃO À CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL QUE CONTEMPLE AS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS OU PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA	45
6 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

Até pouco tempo não se cogitava a possibilidade de celebrar acordos em matéria de improbidade administrativa, pois se considerava como inaceitável que a autoridade pública negociasse com o infrator de normas legais ou administrativas.

A inaplicabilidade da consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, fundamentada na supremacia e indisponibilidade do interesse público, evidenciava-se pela expressa vedação à transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, presente no artigo 17, parágrafo 1º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Portanto, ao legitimado a única via possível era o ajuizamento da ação de improbidade administrativa para postular a aplicação das respectivas sanções previstas em lei para a infração cometida.

Entretanto, sob outra perspectiva, o ordenamento jurídico passou a privilegiar métodos alternativos de solução de conflitos, como a justiça penal negociada (Lei nº 9.099/95) e a justiça multiportas (Lei nº 13.015/15). Essas inovações no ordenamento jurídico, que conferiu ênfase a solução autocompositiva dos conflitos, influenciou sobremaneira o Direito Administrativo, como se verifica pela implementação do acordo de leniência na lei que dispõe sobre a responsabilização de pessoa jurídica pela prática de ato contra a administração pública (Lei nº 12.846/13).

Apesar de os métodos alternativos de solução de conflitos conquistarem espaço no Direito Administrativo, a Lei de Improbidade Administrativa manteve-se rígida na vedação à transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. Tornando-se a única norma que ainda mantinha a vedação de acordos no microsistema de combate à corrupção, parcela da doutrina passou a sustentar pela revogação tácita da vedação à celebração de acordos no âmbito de improbidade administrativa, uma vez que era possível celebrar acordos no âmbito da Lei nº 12.846/13 (acordo de leniência), que prevê o sancionamento de atos que, também, podem ser caracterizados como ato ímprobo passível de sanção pela Lei de Improbidade Administrativa, e da Lei nº 12.850/2013 (acordo de colaboração premiada), com controvérsias sobre a possibilidade de produzir implicações na seara da improbidade administrativa.

No entanto, foi só com a edição da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) que a vedação à transação, acordo ou conciliação foi revogada, passando-se a permitir a

celebração de acordo de não persecução cível no campo da improbidade administrativa. Porém, o artigo 17-A, responsável por disciplinar o procedimento e requisitos para a celebração do acordo, que seria incluído na Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019, foi vetado pelo Presidente da República.

Diante desta situação, ainda que a recente Lei nº 14.230/2021 tenha solucionado algumas controvérsias, buscará identificar a existência de limitações no acordo de não persecução civil que precisam ser obedecidos para que o acordo celebrado não se apresente como ilegal ou inconstitucional. Para tanto, será utilizado o método indutivo, a partir do exame de normas jurídicas e pesquisa bibliográfica.

Assim, no primeiro capítulo deste trabalho, será analisada a alteração do paradigma de indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Esse novo olhar sobre o interesse público foi significativo na implementação dos métodos consensuais no âmbito do Direito Administrativo.

No segundo capítulo será realizada uma breve explanação do movimento legislativo e doutrinário que conduziram à revogação da vedação à transação, acordo ou conciliação no âmbito da improbidade administrativa. Para isso, será examinada, com brevidade, a Lei nº 12.846/13, a Lei nº 12.850/13, a Medida Provisória nº 703/15, a posição doutrinária que sustentou a revogação tácita do parágrafo 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, a Resolução nº 179/17 do Conselho Nacional do Ministério Público, a Lei nº 13.964/19 e, por fim, a recente Lei nº 14.230/21.

Já o terceiro capítulo, por sua vez, será dedicado ao estudo específico do acordo de não persecução civil. Será abordado o conceito do instituto, a sua natureza jurídica, a legitimidade para proposição, a existência de direito subjetivo do infrator ao recebimento de proposta de acordo e os requisitos para a celebração do acordo de não persecução civil.

Por fim, o último capítulo será dedicado ao estudo das possíveis limitações na celebração do acordo de não persecução civil, abordando-se, para tanto, se haveria limitações quanto ao momento para a celebração, ao controle judicial do acordo, à tipologia do ato ímprobo praticado, às sanções passíveis de serem aplicadas e quanto à aplicação das sanções de suspensão de direitos políticos e da perda da função pública.

2 NOVOS OLHARES SOBRE O INTERESSE PÚBLICO:

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) manteve por quase três décadas a expressa vedação à celebração de acordo nas ações de improbidade administrativa. No período em que foi editada a Lei nº 8.429/1992, negociar com o agente responsável por um ato ímprobo era impensável.

A resistência à adoção da consensualidade estava amparada sobre um olhar tradicional acerca dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Por essa ótica, entendia-se que estando o interesse público identificado com a aplicação da sanção prevista em lei, esse interesse deveria sobrepor-se a todos os demais e, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, não seria possível eleger outra via senão a aplicação da respectiva sanção prevista para a infração cometida¹.

Sobre a indisponibilidade do interesse público, explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro que

precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.²

Assim, a celebração de acordos no âmbito administrativo era interpretada como uma afronta aos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, pois a Administração Pública deixaria de decidir conforme o interesse público para contemplar soluções negociadas. Ocorre que, em razão do método heterocompositivo de solução de conflitos mostrar-se ineficiente, principalmente na seara da improbidade

¹ MARQUES NETO, F. de A.; CYMBALISTA, T. M. Os acordos substitutivos do procedimento sancionatório e da sanção. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 27, 2011.

² DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo [livro eletrônico]**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 112.

administrativa³, foi proposta uma releitura à tradicional acepção da indisponibilidade e da supremacia do interesse público⁴.

A partir desse novo olhar sobre o interesse público, não haveria mais obstáculos à consensualidade na seara administrativa, uma vez que o método autocompositivo representaria mero instrumento para alcançar o interesse público, porém, com maior celeridade e eficiência se comparados com a adoção de atos imperativos e unilaterais⁵. Nesse sentido, a solução consensual de conflitos possibilitou, mediante negociação com o infrator, obter suporte à execução de processos acusatórios e atingir um grau satisfatório de repressão a práticas ilícitas que sequer se descobria pelos meios persecutórios e fiscalizatórios clássicos⁶.

No ordenamento jurídico, a clássica acepção de supremacia e indisponibilidade do interesse público foi sendo superada, conforme leciona Luiz Manoel Gomes Júnior, *et al.*, a partir da implementação das técnicas de justiça penal consensual pela Lei nº 9.099/95, que passou a admitir a composição civil, a transação penal e a suspensão condicional do processo em determinadas infrações penais. Prossegue os autores esclarecendo que a superação à clássica visão do interesse público adquire vigor a partir das Leis nº 12.529/2011 e 12.846/2013, que estabeleceram o acordo de leniência em relação às infrações à ordem econômica e em atos contra a administração pública⁷.

Através da releitura realizada acerca da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, conclui-se que os acordos não se mostram inadequados em relação aos princípios que regem o interesse público, mas que são, na verdade, verdadeiros instrumentos capazes de resguardar o interesse público de forma mais célere e eficiente em alguns casos.

³ Verificou-se, em pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça que analisou ações de improbidade administrativa com trânsito em julgado entre os anos de 2010 e 2013, que “mesmo após longa tramitação, raras foram as ações nas quais se verificou uma efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos. 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.” GOMES JÚNIOR, L. M. (org.). **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

⁴ BEDÊ JUNIOR, A.; BREDA, L. C. O acordo de leniência e a derrogação tácita da vedação para realização de acordo no âmbito da improbidade administrativa. **Revista de Processo**, v. 314, n. 46, p. 249–282, 2021.

⁵ GOMES, L. M. J.; LIMA, D. de A.; FERREIRA, J. B. Aspectos gerais e controvertidos do acordo de não persecução cível. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, p. e261011192268, 2021.

⁶ MARRARA, T. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, p. 509–527, 2015.

⁷ GOMES JÚNIOR; LIMA; FERREIRA, 2021.

Com base nesse novo olhar sobre o interesse público ocorreram diversas modificações legislativas admitindo a celebração de acordos no âmbito do Direito Administrativo, que, posteriormente, implicou na expressa alteração do artigo 17, parágrafo 1º, da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 13.964/19. Dessa forma, será analisado no próximo capítulo o movimento legislativo de implementação da consensualidade que culminou na alteração da vedação à celebração de acordos no âmbito da improbidade administrativa.

3 A MUDANÇA DE PARADIGMA SOBRE A VEDAÇÃO À AUTOCOMPOSIÇÃO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Diversas inovações legislativas conduziram à revogação da vedação à autocomposição e o expresse reconhecimento normativo da possibilidade de celebrar acordos com o responsável pelo ato ímprobo. A previsão expressa admitindo o consenso pôs fim na discussão quanto ao cabimento de acordos em matéria de improbidade administrativa.

Portanto, buscar-se-á compreender neste capítulo, para uma melhor compreensão de como a autocomposição se tornou uma possibilidade no âmbito da improbidade administrativa, a evolução jurídico-normativa que resultou na alteração da Lei nº 8.429/1992 para admitir, expressamente, a celebração de acordo de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa.

3.1 LEI Nº 12.846/2013: O ACORDO DE LENIÊNCIA

A Lei nº 12.846/2013, denominada Lei da Empresa Limpa ou Lei Anticorrupção, fruto do cenário internacional de compromissos firmados entre diversos países para reprimir a conduta de empresas que atuam de forma antiética⁸, dispõem sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública nacional ou estrangeira⁹.

Com vigência a partir do dia 29 de janeiro de 2014, a Lei Anticorrupção trouxe como importante inovação a ampliação da responsabilização das pessoas jurídicas e a possibilidade de cooperação para a apuração de infrações¹⁰, cooperação a qual se chamou de acordo de leniência.

A consensualidade na Lei Anticorrupção originou-se da grande dificuldade de identificação das infrações associativas, pois os ilícitos previstos pela referida lei,

⁸ Sobre o tema no âmbito internacional, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações internacionais, promulgada por meio do Decreto nº 3.678/2000; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada por meio do Decreto nº 4.410/2002; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada por meio do Decreto 5.687/2006.

⁹ CARVALHOSA, M. **Considerações sobre a Lei anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei n. 12.846 de 2013 [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. cap. INTRODUÇÃO-OBJETIVOS, ANTECEDENTES E SISTEMA LEGISLATIVO ONDE SE INSERE.

¹⁰ No tocante à ampliação da responsabilização das pessoas jurídicas, a Lei Anticorrupção estabeleceu a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, independentemente das pessoas físicas envolvidas, direta ou indiretamente, no ilícito, bem como a responsabilização das pessoas jurídicas resultantes de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

geralmente, são praticados por uma rede de infratores atuando em conluio e de forma sofisticada¹¹. Nesse contexto, a autocomposição mostra-se como uma forma da administração pública obter suporte na apuração dos ilícitos praticados, elevando a capacidade investigativa do Estado à medida que possibilita o acesso a provas que seriam de difícil obtenção pelos mecanismos tradicionais¹².

Na definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o acordo de leniência:

[...] tem por objetivo permitir ao infrator, por meio de acordo com o Poder Público, colaborar na investigação de ilícitos administrativos ou penais, favorecendo, a um tempo, o interesse público na investigação das infrações e responsabilização dos infratores, e o interesse do próprio infrator na obtenção da extinção da punibilidade ou redução da pena aplicável.¹³

Trata-se, portanto, de um ajuste celebrado pelo ente público com o infrator, em que o Estado, em troca de cooperação do infrator na identificação dos demais envolvidos e na obtenção de informações e documentos que comprovem a prática do ilícito em apuração, compromete-se a agir de forma leniente com o infrator cooperativo, atenuando ou imunizando-o das sanções¹⁴.

Nesse sentido, infere-se que o acordo de leniência é um acordo de resultados, isto é, o ajuste celebrado deve resultar, quando couber, na identificação das pessoas jurídicas e dos agentes públicos envolvidos e necessariamente na obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. O acordo de leniência, porém, não necessita resultar na condenação dos demais infratores¹⁵.

Assim, através do acordo de leniência obtém-se informações relevantes sobre a prática de ilícitos, alcançando melhores condições para punir o infrator, que, provavelmente, não se obteria caso o órgão responsável pela persecução atuasse unilateralmente. Além disso, Luzardo Faria assevera que a possibilidade de celebração do acordo de leniência cria um ambiente de constante desconfiança nos grupos organizados para a prática de ilícitos administrativos, o que fortalece a função preventiva da sanção administrativa¹⁶.

¹¹ FARIA, L. Acordo de leniência e negociação da sanção administrativa: reflexões a partir da indisponibilidade do interesse público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 13, p. 197–219, 2020.

¹² ZIMMER, A. **Lei anticorrupção: Lei 12.846/2013 [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. (Coleção soluções de direito administrativo: Leis comentadas. Série I: administração pública; v. 9). Capítulo V. Do Acordo de Leniência.

¹³ DI PIETRO, 2021. cap. 19.5 DO ACORDO DE LENIÊNCIA.

¹⁴ MARRARA, 2015.

¹⁵ CARVALHOSA, 2015. cap. LENIÊNCIA COMO ACORDO DE RESULTADOS.

¹⁶ FARIA, 2020.

Em relação à abertura ao consenso no Direito Administrativo Sancionador, a Lei nº 12.846/2013 inaugurou o caminho ao reconhecimento dos mecanismos de autocomposição no âmbito dos ilícitos praticados em face da Administração Pública. Portanto, o acordo de leniência simboliza o início das grandes transformações que o fenômeno de consensualização impôs ao regime jurídico administrativo, dando o primeiro passo para a ampliação das possibilidades de justiça negociada no âmbito do combate à corrupção¹⁷.

3.2 LEI Nº 12.850/2013: O ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA

A Lei nº 12.850/2013, denominada de Lei do Crime Organizado, foi instituída com a finalidade de definir o conceito de organização criminosa e dispor sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Ademais, estabeleceu como meio de prova a celebração de acordo de colaboração premiada.

Entretanto, a colaboração premiada não é instituto recente, pois a possibilidade de negociação entre réu e autor já era prevista na Lei nº 8.072/1990 (Lei de Crimes Hediondos), sob a denominação de delação premiada. Ainda, a delação premiada foi tratada na Lei nº 9.034/1992, primeira norma a versar sobre as organizações criminosas no Brasil. Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 12.850/2013, que revogou a Lei nº 9.034/1992, alterou-se a denominação para colaboração premiada e realizou-se, pela primeira vez, a regulamentação procedimental do instituto¹⁸.

A Lei do Crime Organizado representou o ingresso mais contundente da consensualidade na esfera criminal¹⁹. Dado ao seu enfoque mais restrito ao Direito Penal, o que se afasta um pouco do estudo proposto, objetiva-se nesse tópico compreender a abertura ao consenso promovido pela implementação do acordo de colaboração premiada e seu resultado na proteção dos bens jurídicos tutelados.

¹⁷ Importante referir, como aponta Di Pietro, que o acordo de leniência já era previsto no art. 35-B da Lei n. 8.884/1994, acrescentado pela Lei n. 10.149/2000, possibilitando a celebração de acordo entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em representação da União, e a pessoa física ou jurídica envolvida em infração à ordem econômica. Diante do resultado positivo do acordo de leniência como meio de obter suporte na apuração de infrações à ordem econômica e à livre iniciativa, incluiu-se também na Lei Anticorrupção. DI PIETRO, 2021, p. 1034.

¹⁸ FILIPPETTO, R.; ESTEVES, G. H. A. Colaboração premiada: visão a partir do garantismo e do modelo cooperativo de processo. **Revista dos Tribunais**, v. 1.011/2020, p. 325–354, 2020.

¹⁹ Ibid.

Segundo os ensinamentos de Rogério Filippeto e Gustavo Henrique Alves Esteves²⁰, a implementação do acordo de colaboração premiada ocorreu após o surgimento e desenvolvimento dos crimes organizados, em que se percebeu que os meios tradicionais de prova não eram eficazes para dismantelar e condenar os membros das organizações criminosas. Assim, colaborando na persecução penal mediante o esclarecimento de condutas delituosas praticadas por organização criminosa, o agente infrator poderá receber diversos benefícios.

No tocante à sua conceituação, o acordo de colaboração premiada, conforme leciona Cleber Masson, consiste

[...] no meio especial de obtenção de prova – técnica especial de investigação – por meio do qual o autor ou partícipe, visando alcançar algum prêmio legal (redução da pena, perdão judicial, cumprimento de pena em regime diferenciado etc.), coopera com os órgãos de persecução penal confessando seus atos e fornecendo informações objetivamente eficazes quanto à identidade dos demais sujeitos do crime, à materialidade das infrações penais por eles cometidas, a estrutura da organização criminosa, a recuperação de ativos, a preservação de delitos ou a localização de pessoas.²¹

O instituto da colaboração premiada, portanto, incide nas hipóteses em que presente organização criminosa. Nesse sentido, a sua relevância em matéria de improbidade administrativa ocorre quando a organização criminosa possui intento de obter vantagem através da prática de atos ilícitos contra a administração pública, atos estes que podem também, a depender do caso, configurar ato de improbidade administrativa.

O instituto da colaboração premiada, portanto, possui vasta repercussão na justiça negociada, ao passo que possibilitou, mediante deferimento de benefícios ao colaborador, obter informações detalhadas sobre a prática de ilícitos praticados por organizações criminosas, bem como de buscar a identificação e punição de infratores que, pelos meios tradicionais de prova, não seriam conhecidos pelo órgão de persecução penal. Ademais, os acordos celebrados possuem potencial de refletirem na seara da improbidade administrativa, a depender da posição a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal²².

²⁰ Ibid.

²¹ MASSON, C.; MARÇAL, V. **Crime organizado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. p. 188.

²² No Supremo Tribunal de Justiça há Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida que versa sobre a possibilidade de o acordo de delação premiada produzir efeitos na seara de responsabilização da Lei de Improbidade Administrativa. No caso, o Ministério Público, após celebrar acordo de colaboração premiada com alguns dos réus no âmbito criminal, ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa postulando a condenação dos demais réus e, quanto aos que celebraram o acordo de colaboração premiada, postulou apenas o reconhecimento da prática de ato

3.3 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 703/2015

Frente as alterações legislativas que abriram caminho para o consenso, conforme abordado nas linhas acima, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 703/2015, que representou tentativa de adequar a Lei de Improbidade Administrativa à abertura ao consenso já presente no microsistema de combate à corrupção.

Editada em 18 de dezembro de 2015, a MP nº 703/2015 promoveu alterações na Lei nº 13.846/2013 que, ampliando e regulamentando o acordo de leniência, revogou expressamente a vedação de transação, acordo ou conciliação em matéria de improbidade administrativa, contida no artigo 17, parágrafo 1º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Objetivando aperfeiçoar e tornar o acordo de leniência mais eficiente, a MP estabeleceu que a celebração do acordo impediria o ajuizamento ou prosseguimento, em especial, da ação de improbidade administrativa²³⁻²⁴.

O fundamento para a edição da MP nº 703/2015, além de aperfeiçoamento do instituto do acordo de leniência, cinge-se ao fato do acordo não obstar que a pessoa jurídica, eventuais sócios ou responsáveis legais, fossem também responsabilizados na seara da improbidade administrativa. Segundo Souza e Freitas, esse fator desestimulava a colaboração com as investigações, o que impedia a utilização do acordo de leniência como mecanismo de combate à corrupção²⁵. Portanto, a MP nº 703/2015 visou conferir maior atratividade ao instituto do acordo de leniência,

Ímprobo, sem a imposição de sanções. A ementa que reconheceu a repercussão geral foi assim redigida: “CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. ANÁLISE DA POSSIBILIDADE E VALIDADE EM ÂMBITO CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, §1º). 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 390386/2019. Diário Oficial de Justiça. Brasília, 2019. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5587841>. Acesso em: 01 Out. 2021.

²³ SOUZA, F. B. L. de; FREITAS, S. H. Z. Os acordos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 6, 1, p. 55–76, 2020.

²⁴ Nos termos do artigo 16, § 11, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), redação dada pela Medida Provisória nº 703/2015, a celebração do acordo de leniência impediria o ajuizamento ou prosseguimento das ações que tratam o artigo 19 da presente lei (Lei nº 12.846/2013), o artigo 17 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e de ações de natureza civil.

²⁵ SOUZA; FREITAS, 2020.

conferindo maiores benefícios e, conseqüentemente, reduzindo os riscos a quem colaborasse.

Entretanto, a MP não foi convertida em lei, perdendo a sua vigência, conforme o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27 de 2016, em 26 de maio de 2016, restaurando-se o *status quo ante* de vedação à transação, acordo ou conciliação no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.

A Medida Provisória nº 703/2015, embora tenha perdido sua vigência, teve grande importância no movimento de abertura à consensualidade no âmbito da improbidade administrativa. Estabeleceu, ao revogar temporariamente a vedação ao acordo contida no artigo 17, parágrafo 1º, da LIA, uma nova perspectiva sobre a negociação de sanções, influenciando a edição de outros atos que, paulatinamente, conduziram a implementação de mecanismo de solução consensual de conflitos na LIA.

3.4 A DERROGAÇÃO TÁCITA DO ARTIGO 17, PARÁGRAFO 1º, DA LEI Nº 8.429/92

Decorrente das intensas transformações ocorridas no arcabouço normativo em relação à consensualização, principalmente no microsistema de combate à corrupção, passou-se a sustentar que o dispositivo que vedava a transação, acordo ou conciliação em matéria de improbidade administrativa deixou de possuir aplicação, seja em razão da alegada derrogação tácita do artigo 17, parágrafo 1º, da LIA, seja pela necessidade de interpretação sistemática do ordenamento.

A defesa pela derrogação tácita da vedação contida na LIA perpassa pela necessidade de interpretação sistemática do direito, que passou a privilegiar a solução consensual e abandonou gradativamente o dogma de impossibilidade de transação envolvendo a Administração Pública. Nesse sentido, Luiz Manoel Gomes Júnior, *et al.*, sustentam que “[...] seria no mínimo incoerente admitir a composição via colaboração premiada, Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e, mais recentemente, o *plea bargain* (ainda que à brasileira) sem que a improbidade administrativa admitisse tal instrumento jurídico”²⁶. Logo, como considera Kleber Bispo dos Santos, passando

²⁶ GOMES; LIMA; FERREIRA, 2021.

o mecanismo consensual a integrar o microssistema de combate à corrupção, a vedação da LIA não seria mais obstáculo à celebração de acordo²⁷.

Outra perspectiva sustenta a revogação tácita do artigo 17, parágrafo 1º, da LIA pela Lei nº 12.846/2013, principalmente pela implementação do acordo de leniência para os atos de corrupção perpetrados por pessoa jurídica. Nesse sentido, advoga Américo Bedê Junior e Lara Carvalho Breda que a vedação prevista no artigo 17, parágrafo 1º, da LIA se tornou incompatível com a previsão que permitiu a celebração do acordo de leniência com o responsável pelo ato tipificado na Lei nº 12.846/2013, porquanto ambas as normas tutelam bens jurídicos de mesma natureza²⁸.

Conclui Renata Lane, igualmente, que as normas supervenientes revogaram a vedação à autocomposição na LIA, uma vez que possibilitaram a celebração de acordos em investigação ou demanda que apura a prática dos mesmos atos qualificados como ímprobos pela Lei de Improbidade Administrativa. Para a autora, “[...] o ordenamento jurídico não pode autorizar e vedar, ao mesmo tempo, a consensualidade para os mesmos atos, sob pena de incongruência e ineficiente (*sic*) do microssistema da tutela da probidade administrativa”²⁹.

Por outro lado, aqueles que sustentam pela impossibilidade de celebrar acordo no âmbito da improbidade administrativa enquanto vigorasse a vedação na LIA, sustentam que a vedação contida no artigo 17, parágrafo 1º, da LIA é obstáculo de difícil superação, principalmente pelo emprego do princípio da especialização na solução de conflito aparente de normas³⁰. Leciona Emerson Garcia que

²⁷ SANTOS, Kleber Bispo dos. Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2018. p. 157-185, *apud* LANE, R. **Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 142.

²⁸ BEDÊ JUNIOR, A.; BREDA, L. C. 2021.

²⁹ LANE, 2021.

³⁰ Esse é o entendimento acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUSPENSÃO DO FEITO PARA QUE SEJAM BUSCADOS MEIOS DE COMPENSAÇÃO DA CONDUTA ÍMPROBA, À LUZ DA LEI 13.655/2018. IMPOSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA DA REGRA ESPECIAL CONTIDA NO ART. 17, § 1º, DA LIA [...]. 1. Prevalece em nosso sistema jurídico o princípio da especialidade, segundo o qual, diante de um eventual conflito aparente entre normas, a lei especial deverá prevalecer em relação à norma geral... 2. Conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional 27, de 30.05.2016 [...], a MP 703, de 18/12/2015 [...], teve seu prazo de vigência encerrado no dia 29.05.2016, o que importou no restabelecimento da vigência do art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992, que veda a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. 3. É inviável o acolhimento do pedido de suspensão do processo, a fim de que sejam buscados os meios de compensação da conduta ímproba praticada, à luz da Lei 13.655/2018, uma vez que deve prevalecer a regra especial contida no art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992. 4. Na forma da jurisprudência do STJ, ‘tratando-se de ação de improbidade administrativa, cujo interesse público tutelado é de natureza indisponível, o acordo entre a municipalidade (autor) e os particulares (réus) não tem o condão de

[...] não há qualquer vício de inconstitucionalidade na existência de normas diversas disciplinando instâncias de responsabilização distintas. Não há como sustentar que a admissão da consensualidade no *plus* torna obrigatório que o mesmo ocorra no *minus*. Afinal, esses sistemas não estão inseridos em uma métrica, variando em importância quantitativa conforme o valor numérico que lhe seja atribuído.³¹

Ademais, em razão do retorno à proibição de acordo na LIA, pela não conversão em lei da Medida Provisória nº 703/2015, Renata Lane refere que parte da doutrina passou a reforçar o argumento pela impossibilidade de qualquer transação em matéria de improbidade administrativa, pois o Poder Legislativo, competente para a alteração legislativa, entendeu não interessar a mudança na LIA³².

Apesar da existência de divergência doutrinária e da vedação legal sobre a celebração de acordos na LIA, foram celebrados diversos acordos pelo Ministério Público Federal com repercussões sobre as ações de improbidade administrativa. Além disso, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), entendendo pela revogação da vedação contida no artigo 17, parágrafo 1º, da LIA, regulamentou o cabimento de termo de ajustamento de conduta (TAC) nas hipóteses em que configurada a prática de ato de improbidade administrativa, como será analisado no tópico seguinte.

3.5 RESOLUÇÃO Nº 179/2017 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Através da Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, que regulamentou a tomada do termo de ajustamento de conduta (TAC), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estabeleceu, em que pese ainda presente a vedação contida no artigo 17, parágrafo 1º, da LIA, a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa.

conduzir à extinção do feito, porque aplicável as disposições da Lei 8.429/1992, norma especial que veda expressamente a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nos processos que tramitam sob a sua égide (art. 17, § 1º, da LIA)” (AgInt no REsp 1654462 MT 2017/0033118-5, Rel. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. 07.06.2018). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201700331185.

³¹ GARCIA, E. A consensualidade no direito administrativo sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 11, p. 29–82, 2017.

³² LANE, R., 2021. p. 145.

A regulamentação do TAC realizada pelo CNMP, além de considerar a necessidade de uniformização da atuação do Ministério Público em relação ao instituto, levou em consideração a importância do instrumento de autocomposição na concretização de uma justiça mais célere e eficiente, bem como a necessidade de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade³³.

Nesse sentido, considerando as disposições de outros diplomas legais admitindo instrumentos de autocomposição sobre bens jurídicos que também são tutelados pela LIA, como a Lei nº 12.846/2013, a Resolução nº 179/2017, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, passou a permitir a celebração de TAC no âmbito da improbidade administrativa. Nos termos do parágrafo segundo:

§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.³⁴

Não foram poucas as críticas tecidas em relação à previsão da possibilidade de autocomposição realizada pela Resolução nº 179/2017. Desaprovação que decorre da alegada apropriação de competência legislativa privativa da União, porquanto o ato infralegal, indo além da mera regulamentação, ao admitir o TAC em matéria de improbidade administrativa colide com a expressa vedação contida na Lei nº 8.429/1992³⁵.

Em que pese as discussões sobre a legalidade da previsão de autocomposição em matéria de improbidade administrativa, a Resolução nº 179/2017 do CNMP foi um importante ato normativo no movimento de implementação do método consensual de solução de conflitos na Lei de Improbidade Administrativa.

3.6 LEI Nº 13.964/2019: O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Em decorrência do entendimento de que a vedação contida no parágrafo 1º do artigo 17 da LIA não era mais compatível com os institutos consensuais inseridos no

³³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **RESOLUÇÃO Nº 179, DE 26 DE JULHO DE 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>

³⁴ Ibid.

³⁵ FUNARI, M. R.; SOUZA, M. C. de. Composição civil em improbidade administrativa. **Revista de Processo**, v. 291/2019, p. 287–307, 2019.

ordenamento jurídico e, em especial, no microsistema de combate à corrupção, foi editada a Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, que alterou o paradigma de vedação à transação, acordo ou conciliação no âmbito da improbidade administrativa.

O Pacote Anticrime promoveu importantes alterações na legislação penal e processual penal, bem como no âmbito cível. Dentre as inúmeras modificações, na esfera penal e processual destaca-se a ampliação das hipóteses de legítima defesa; o aumento da pena máxima privativa de liberdade; a não persecução penal para crimes sem violência e com pena mínima de quatro anos, salvo os crimes de improbidade administrativa; a criação dos juízes de garantia; e a vedação às saídas temporárias de presos condenados por crimes hediondos com resultado morte.

No âmbito cível, destaca-se a alteração do artigo 17, parágrafo 1º, e a inclusão do parágrafo 10-A na LIA, que implementaram a possibilidade de celebrar acordo de não persecução cível (ANPC) em matéria de improbidade administrativa, alteração de maior importância para o estudo proposto neste trabalho.

Quanto ao mecanismo de consensualidade, a Lei de Improbidade Administrativa passou a contar com os seguintes dispositivos, conforme a Lei nº 13.964/2019:

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.³⁶

Os dispositivos legais que disciplinavam os procedimentos para a celebração do acordo de não persecução cível, entretanto, não foram integrados à Lei de Improbidade Administrativa em razão do veto do Presidente da República à inclusão do artigo 17-A.

O veto integral ao artigo 17-A ocorreu pela previsão do Ministério Público como único legitimado para a celebração do ANPC e pela previsão, no parágrafo 2º do artigo 17-A, de que o acordo poderia ser celebrado no curso da ação de improbidade administrativa. Segundo as razões contidas na mensagem de veto, a previsão

³⁶ BRASIL. LEI Nº 13.964, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. 2019.

possibilitando a celebração de acordo no curso da demanda incentivaria o infrator a continuar no trâmite da ação judicial porquanto teria à disposição instrumento de transação a qualquer tempo; quanto à previsão do Ministério Público como único legitimado, o veto ao artigo 17-A, seus incisos e parágrafos, ocorreu em razão da incongruência com o artigo 17, que estabelecia, à época, o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada como legitimados para a propositura da ação de improbidade administrativa³⁷.

Quanto ao veto, Marcos Paulo Dutra Santos sustenta que foi mal exercido, visto que pequenas imperfeições poderiam ser perfeitamente sanadas pela doutrina e pela jurisprudência. Segundo o autor, “[...] a referência ao *Parquet* como legitimado à propositura do acordo pode, perfeitamente, ser interpretada como exemplificativa, até por ter vindo desacompanhado de adjetivos como privativo ou exclusivo.”, concluindo, por fim, que “[e]m sendo um pacto de não deflagração da ação de improbidade administrativa, é intuitivo serem todos os legitimados ativos *ad causam* aptos a acioná-lo”³⁸

Ocorre que a ausência de um regramento norteando a celebração do ANPC conduziu a uma situação de insegurança jurídica, principalmente para o investigado ou demandado por ato de improbidade que sinalizasse interesse em celebrar o acordo de não persecução cível. Pela ausência de um regramento específico para o ANPC, parte da doutrina buscou parâmetros no ordenamento jurídico para sua aplicação, mais especificamente no microsistema de combate à corrupção³⁹; entretanto, outra parte da doutrina sustentou pela inviabilidade da celebração do ANPC⁴⁰. Já os

³⁷ BRASIL. **MENSAGEM Nº 726, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019**. 2019.

³⁸ SANTOS, M. P. D. **Comentários ao pacote anticrime [livro eletrônico]**: Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 245.

³⁹ Pela aplicação das regras processuais penais: CASTRO, R. de L. Acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 77, p. 209–235, 2020.; Pela criação de um regime específico, aplicando-se, em sucessão, as normas que disciplinam o termo de ajustamento de conduta, as normas que regulamentam o acordo de não persecução penal, as normas que regulamentam o acordo de leniência e, por fim, as que regulamentam o acordo de colaboração premiada: CAMBI, E. A. S.; LIMA, D. de A.; NOVAK, M. S. Acordo de não persecução cível. p. 170-189. *In*: SANTIN, J. R.; CRISTÓVAM, J. S. da S. (org.). **Direito administrativo e Gestão Pública II [Recurso Eletrônico on-line]**. Florianópolis: CONPEDI, 2020.; pela aplicação do termo de ajustamento de conduta: PINHEIRO, I. P.; MESSIAS, M. **Acordos de não persecução penal e cível**. São Paulo: Editora Mizuno, 2021. p. 186.; pela aplicação das resoluções do Ministério Público: SOUZA, F. B. L. de; FREITAS, S. H. Z. Os acordos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 6, 1, p. 55–76, 2020.

⁴⁰ Entendendo pela inviabilidade de celebrar acordo de não persecução cível em razão do veto integral ao artigo 17-A, por exemplo: ASSUMPÇÃO, V. **Pacote anticrime: comentários à Lei n. 13.964/2019 [livro eletrônico]**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 163–164. e SANTOS, M. P. D. **Comentários ao pacote anticrime [livro eletrônico]**: Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 245.

Ministérios Públicos, estaduais e federal, emitiram notas técnicas e resoluções disciplinando o procedimento e requisitos para a celebração do ANPC, cada um a seu modo⁴¹.

Em que pese a ausência de disciplina quanto ao procedimento e requisitos para a celebração do acordo de não persecução cível, a promulgação da Lei nº 13.964/2019 promoveu importante alteração legislativa ao possibilitar a celebração de acordo de não persecução cível como mecanismo de punição do agente ímprobo, empregando, assim, maior efetividade e celeridade à tutela da probidade administrativa. Chega ao fim, com o Pacote Anticrime, a discussão quanto ao cabimento de acordos em matéria de improbidade administrativa.

3.7 LEI Nº 14.230/2021: ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

Promulgada em 25 de outubro de 2021, a Lei nº 14.230/2021 alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). A recente norma tem fundamental importância em relação à implementação da consensualidade em matéria de improbidade administrativa, porquanto disciplinou o procedimento e os requisitos para a celebração do acordo de não persecução civil.

Considerando a ausência, nesse momento, de um aprofundado debate doutrinário acerca das modificações na LIA realizadas pela Lei nº 14.230/2021, em razão do curto lapso temporal desde a sua publicação, será realizado nesse tópico uma breve explanação sobre algumas das alterações e normas introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa, sem a pretensão de esgotar a análise das alterações legislativas.

Essencial alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 diz respeito à configuração dos atos de improbidade administrativa. Com as alterações, o ato de improbidade passa a ser, unicamente, a conduta dolosa tipificadas nos artigos 9º, 10

⁴¹ Alguns exemplos: BRASIL. Ministério Público do Estado do Ceará. **Nota Técnica nº 001/2020**. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf; BRASIL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **PROVIMENTO N. 16/2021 – PGJ**. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14578/>; BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **NOTA TÉCNICA n. 02/2020 – PGJ/CAOPP**. Disponível em: http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/002-nt%202020.pdf. BRASIL. Ministério Público Federal. **ORIENTAÇÃO Nº 10/2020**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/5CCR_OrientacaoANPC.pdf.

e 11 da LIA. Logo, para caracterizar a conduta de ato ímprobo faz-se necessária, agora, que o agente possua dolo, isto é, vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito.

Em relação aos sujeitos passivos, a Lei nº 14.230/2021 excluiu do âmbito da improbidade administrativa o terceiro particular que se beneficia de um ato ímprobo que não praticou. Dessa forma, o terceiro particular só terá sua conduta enquadrada como improbidade administrativa nas hipóteses que induzir um agente público a praticar ato de improbidade ou que praticar um ato de improbidade administrativa junto com um agente público.

No tocante às sanções pela prática de ato de improbidade administrativa, a Lei nº 14.230/2021 estabeleceu que a execução das sanções só poderá ocorrer após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Antes do advento da nova lei, havia apenas a exigência de trânsito em julgado para as penas de suspensão de direitos políticos e perda da função pública, o que conduzia a um debate sobre a possibilidade de executar as demais sanções antes do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Interessante alteração tem relação com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que disciplina sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Com o advento da modificação promovida pela Lei nº 14.230/2021, a responsabilização da pessoa jurídica na esfera condenatória da Lei Anticorrupção obstará a aplicação, pelo mesmo ato, das sanções de que trata a Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, outra relevante modificação da Lei nº 14.230/2021, que se relaciona ao estudo proposto, concerne na previsão do procedimento e dos requisitos do, agora denominado, acordo de não persecução civil, preenchendo a lacuna deixada em razão do veto presidencial ao artigo 17-A que seria introduzido pela Lei nº 13.964/2019 na LIA. O procedimento e requisitos serão oportunamente abordados em tópico específico, quando da análise do acordo de não persecução civil.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Após a análise da evolução da consensualidade no âmbito administrativo que conduziu à revogação da vedação à celebração de acordos nas ações de improbidade administrativa, realizar-se-á o estudo do acordo de não persecução civil, com foco nas suas características e nos requisitos para sua celebração.

Porém, antes de adentrar especificamente no estudo das características e requisitos, importante elucidar no que consiste o acordo de não persecução civil. Assim, na conceituação de Leydomar Nunes Pereira:

[...] o acordo de não persecução civil consiste em um acordo (transação/negociação) firmado entre o Ministério Público ou outro legitimado (pessoa jurídica interessada) e o investigado ou demandado por ato de improbidade administrativa, de forma a prevenir o ajuizamento da ação ou sua extinção, por homologação judicial, caso já ajuizada, mediante o estabelecimento e o efetivo cumprimento de determinadas condições e sanções.⁴²

Acerca da conceituação acima exposta, relevante registrar que, com as alterações e inclusões promovidas pela recente Lei nº 14.230/2021, o único legitimado para apresentar proposta de acordo ao investigado ou demandado é o Ministério Público, bem como, diferente do apontado pelo autor, passou-se a exigir também a homologação judicial quando celebrado acordo na fase investigativa.

Realizada a conceituação e apontamentos relevantes, passa-se a análise do instituto do acordo de não persecução civil.

4.1 CONSTITUCIONALIDADE

A Constituição Federal de 1988, no parágrafo 4º do artigo 37, dispõe 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, sem prejuízo da ação penal cabível”⁴³.

O dispositivo constitucional delega ao legislador a competência para definir qual será a forma para apuração de eventuais atos ímprobos, bem como a gradação das punições. A matéria foi disciplinada com a edição da Lei nº 8.429/1992, conhecida

⁴² PEREIRA, L. N. **Solução Consensual na Improbidade Administrativa [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2020. p. 42.

⁴³ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

como Lei de Improbidade Administrativa, que inicialmente vedava, em seu artigo 17, parágrafo 1º, a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa.

Com a promulgação do Pacote Anticrime, Lei nº 13.964/2019, que alterou a LIA para admitir a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, o consenso tornou-se uma forma de punição prevista pelo legislador. Embora alguns autores defendessem a inviabilidade do acordo de não persecução cível em razão do veto presidencial às disposições que regulamentavam o seu procedimento⁴⁴, recentemente foi promulgada a Lei nº 14.230/2021 que, além de alterar substancialmente a LIA, regulamentou o procedimento do acordo de não persecução civil. Nesse sentido, a punição à prática de atos ímprobos poderá seguir, agora sem dúvidas, pela forma litigiosa ou pela consensual.

Assim, além de não possuir previsão expressa vedando acordos em matéria de improbidade administrativa, o dispositivo constitucional delega ao legislador a forma e a gradação da punição, sendo, portanto, o consenso uma opção viável para o sancionamento do infrator, agora que previsto expressamente na Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, a previsão que admite o acordo de não persecução civil em matéria de improbidade administrativa é constitucional⁴⁵.

4.2 NATUREZA JURÍDICA

No tocante a sua natureza jurídica, o ANPC é considerado um negócio jurídico, que possui, a depender do momento em que celebrado, caráter extraprocessual ou judicial.⁴⁶ Segundo a conceituação de Eduardo Talamini, o negócio jurídico

⁴⁴ O veto ao art. 17-A da Lei de Improbidade Administrativa, que descrevia o procedimento para a celebração do acordo de não persecução cível, foi criticado pela doutrina porque, embora tenha permitido o acordo de não persecução cível, inviabilizou a sua implementação. Sobre o assunto, Marco Paulo Dutra Santos esclarece que “[...] ao vetar o art. 17-A da Lei nº 13.964/19 na íntegra, o § 1º do art. 17 teve o seu espectro bastante reduzido, inviabilizando o acordo de não deflagração da ação de improbidade administrativa, tal qual concebido na Lei nº 8.429/92 [...]”. SANTOS, M. P. D. **Comentários ao pacote anticrime [livro eletrônico]**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 245. No mesmo sentido, Vinicius Assumpção expõe “[...] que, apesar da inovação, o acordo de não persecução cível ainda não é aplicável. Isso porque a Presidência da República vetou integralmente o art. 17-A, que foi aprovado pelo Congresso Nacional. Era exatamente o art. 17-A (criando um equivalente ao art. 28-A do CPP, que trata do acordo de não persecução penal) que disciplinava o novo instituto.”. ASSUMPÇÃO, V. **Pacote anticrime: comentários à Lei n. 13.964/2019 [livro eletrônico]**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 163–164.

⁴⁵ PINHEIRO, I. P.; MESSIAS, M. **Acordos de não persecução penal e cível**. São Paulo: Editora Mizuno, 2021.p. 184.

⁴⁶ Ibid., p. 199.

consiste em modalidade de ato jurídico (em sentido amplo) cujo conteúdo e específicos efeitos são delineados pela manifestação de vontade do sujeito que o celebra. A voluntariedade é relevante não apenas na prática do ato em si, mas na obtenção e definição das suas consequências. Ou seja, o conteúdo e consequentemente os efeitos do ato não são todos preestabelecidos em lei, mas delineados, quanto menos em substancial parcela, pela vontade do(s) sujeito(s) que pratica(m) o ato.⁴⁷

Nesse viés, o ANPC se amolda ao conceito de negócio jurídico, pois seu aperfeiçoamento ocorre com a manifestação de vontade das partes e com a fixação de prestações certas e determinadas⁴⁸.

Renato de Lima Castro define o ANPC como um negócio jurídico bilateral *sui generis* em razão da reduzida liberdade das partes na estipulação dos termos do acordo, pois, além do infrator não estar livre para estabelecer as condições que melhor lhe favoreçam, o Ministério Público e o próprio infrator estão subordinados aos princípios e normas que regem a defesa da probidade administrativa e do patrimônio público⁴⁹⁻⁵⁰.

Nesse contexto, o ANPC, pela sua natureza de negócio jurídico, está subordinado as condições de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos em geral de que trata o Código Civil. Portanto, para a sua existência, necessária a manifestação de vontade dos acordantes, conforme ensina Rosa Maria de Andrade Nery e Nelson Nery Junior:

A existência do negócio jurídico depende da necessária manifestação de vontade do declarante. Sem a vontade, elemento essencial, pressuposto de existência, não há negócio jurídico, pois a vontade é a exteriorização do querer do sujeito, senhor dos atos, e o negócio jurídico é fundamentalmente expressão de autonomia privada, autonomia desse “senhor dos atos”.⁵¹

Além disso, para Renato de Lima Castro o ANPC é um ato discricionário ao passo que compete ao Ministério Público emitir um juízo de valoração e ponderação acerca da conveniência e oportunidade para a sua celebração⁵². É o que se verifica

⁴⁷ TALAMINI, E. um processo para chamar de seu: nota sobre os negócios jurídicos processuais. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n.º 104, 2015.

⁴⁸ GOMES; LIMA; FERREIRA, 2021.

⁴⁹ CASTRO, R. de L. Acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 77, p. 209–235, 2020.

⁵⁰ CAMBI, E. A. S.; LIMA, D. de A.; NOVAK, M. S. Acordo de não persecução cível. p. 170-189. *in*: SANTIN, J. R.; CRISTÓVAM, J. S. da S. (org.). **Direito administrativo e Gestão Pública II [Recurso Eletrônico on-line]**. Florianópolis: CONPEDI, 2020.

⁵¹ NERY, R. M. de A.; NERY JUNIOR, N. **Instituições de Direito Civil [livro eletrônico]: parte geral do Código Civil e direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. v. 1. cap. CAPÍTULO X. DO NEGÓCIO JURÍDICO.

⁵² Segundo o autor, o caráter de ato administrativo não deslegitima o ANPC como um negócio jurídico bilateral, pois sua discricionariedade não é arbitrária uma vez que os motivos expostos são passíveis de

da expressão “conforme as circunstâncias do caso concreto” presente no artigo 17-B da LIA⁵³, que foi incluído pela Lei nº 14.230/21. Nesse sentido, conforme esclarece Renato de Lima Castro, o proponente do acordo deve justificar suas escolhas segundo o grau de afetação do bem jurídico e o desvalor da ação proibida, obrigação que decorre dos princípios da publicidade, controle e motivação dos atos administrativos⁵⁴.

4.3 LEGITIMIDADE PARA CELEBRAÇÃO

Nos termos do artigo 17, *caput*, da LIA (redação anterior a Lei nº 14.230/2021), tanto o Ministério Público quanto a pessoa jurídica interessada possuíam legitimidade para propor demanda judicial para apurar a prática de atos ímprobos. Logo, concluía-se que os legitimados para o ajuizamento da ação judicial também eram legitimados para a celebração do acordo de não persecução cível.

O entendimento de que a pessoa jurídica interessada também possuía legitimada para a celebração do ANPC ficou evidente pelo veto presidencial à inclusão do artigo 17-A na LIA, que estabelecia apenas o Ministério Público como legitimado, conforme já abordado quando da análise da Lei nº 13.964/2019.

Quando ainda vigente as alterações da Lei nº 13.964/2019 na LIA, a doutrina reconhecia, ainda que legitimada para propor a ação de improbidade, a impossibilidade de as pessoas jurídicas de direito privado celebrarem ANPC com o infrator. Segundo Pinheiro e Messias, a legitimidade para a ação de improbidade não se traduziria na possibilidade de celebração do ANPC com aplicação de sanções, em razão do poder de dispor sobre a punição pela prática de atos de improbidade ser matéria de interesse público e que não pode estar sujeita ao crivo de conveniência e oportunidade de um particular⁵⁵⁻⁵⁶.

controle da instância ministerial superior e pelo Poder Judiciário (Art. 17-B, §1º, II e III, da LIA). CASTRO, 2020.

⁵³ Na íntegra: “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)” BRASIL. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

⁵⁴ CASTRO, 2020.

⁵⁵ PINHEIRO; MESSIAS, 2021, p. 207.

⁵⁶ Sobre o tema, Pinheiro e Messias (Ibid.) asseveram que “deve-se seguir, no caso, a *ratio* jurídica existente no âmbito do direito administrativo sancionador, cujo entendimento doutrinário e jurisprudencial majoritário é no sentido da indisponibilidade de se delegar, no âmbito do poder de polícia, a prerrogativa estatal de aplicar sanções para pessoas jurídicas de direito privado.”

Porém, com as alterações na LIA promovidas pela Lei nº 14.230/21, o Ministério Público passou a ser o único legitimado tanto para a ação de improbidade administrativa quanto para a celebração do acordo de não persecução civil, conforme disposições dos artigos 17, *caput*, e 17-B, *caput*, da LIA⁵⁷.

Conclui-se, então, à luz das disposições legais incluídas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA, que o Ministério Público é o único legitimado para a celebração do acordo de não persecução civil.

4.4 DIREITO SUBJETIVO DO INFRATOR AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

O acordo de não persecução civil, como já explanado anteriormente, é um negócio jurídico extraprocessual ou judicial, estando submetido aos requisitos de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos em geral.

Nesse contexto, considerando que o ANPC é um acordo de vontades⁵⁸, o entendimento é de inexistência de direito subjetivo do investigado ou demandado por ato de improbidade à celebração ou recebimento de uma proposta de acordo. Entendendo-se, aqui, por direito subjetivo aquele garantido por lei e passível de ser exigido pelo detentor do direito⁵⁹.

Conforme já tratado, o ANPC tem natureza de ato discricionário. Assim, o Ministério Público possui a faculdade, considerando a situação específica de cada caso e verificando se o ANPC atingirá os fins a que se destina, de propô-lo. Deve, por outro lado, não apresentar ou rejeitar o ANPC caso verifique que, estrategicamente e para fins de combate à espécie do ato de improbidade administrativa, o consenso não é a opção que melhor atende ao interesse público⁶⁰.

⁵⁷ Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) [...] 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). BRASIL, **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**.

⁵⁸ Para Pinheiro e Messias, tratando-se de um acordo de vontades é válida a orientação do Superior Tribunal de Justiça de que os termos de ajustamento de condutas devem sempre ostentar o caráter voluntário, não sendo possível a validação em caso de imposição das cláusulas ou obrigações (STJ, REsp 596.764/MG, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRAM QUARTA TURMA, julgado em 17/05/2012, Dje 23/05/2012). PINHEIRO; MESSIAS, 2021, p. 200.

⁵⁹ PEREIRA, 2020.

⁶⁰ CASTRO, 2020.

Esse entendimento ficou claro na redação do artigo 17-B da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, em que estabeleceu que “[o] Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil [...]”⁶¹, o vocábulo “podará” concede permissão para o Ministério Público propor o ANPC, mas não o obriga a propô-lo.

Ademais, em razão do seu caráter de ato administrativo, deve estar presente os requisitos próprios dos atos administrativos, em especial o de ser devidamente motivado. Nesse passo, o ato que propõe, aceita ou recusa proposta de consenso deve sempre ser fundamentado, sobretudo por ser ato passível de controle, nos termos do artigo 17-B, parágrafo 1º, II e III, da LIA⁶²⁻⁶³.

Portanto, em razão de sua natureza de negócio jurídico consensual, o acordo de não persecução civil é uma possibilidade a ser avaliada pelo Ministério Público, não podendo ser considerado como condição para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa ou como direito subjetivo do investigado ou demandado por ato de improbidade administrativa.

4.5 REQUISITOS PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

A Lei nº 14.230/2021, promulgada em 25 de outubro de 2021, preencheu a lacuna deixada pela Lei nº 13.965/2019, estabelecendo o procedimento e os requisitos mínimos para a celebração do ANPC. A Lei nº 13.964/2019, embora tenha alterado o paradigma de vedação ao consenso previsto a muito tempo na LIA, teve vetado os dispositivos que disciplinavam o procedimento para a sua celebração, que, se não inviabilizou o consenso, trouxe grande insegurança jurídica quanto à celebração do ANPC.

⁶¹ BRASIL, **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.**

⁶² CASTRO, 2020.

⁶³ Pereira defende a necessidade de, quando o legitimado concluir pela inviabilidade do acordo de não persecução civil, fundamentar os motivos do seu não oferecimento, entendimento ao qual não concordamos. Isso porque, não é viável impor ao Ministério Público fundamentar os motivos que o levaram a não ofertar o acordo, ainda mais porque não é possível o investigado ou demandado impugnar as razões do Ministério Público e pleitear, pela via judicial, que o Ministério Público seja obrigado a propor o ANPC. Por outro lado, quando recusada o ANPC ofertado pelo investigado ou acusado, entendemos que deve haver fundamentação apta a demonstrar que a celebração do acordo não proporciona um resultado que melhor assegura o interesse público, tendo em vista que o ato é passível de controle pela instância ministerial superior. PEREIRA, 2020.

Diante da recente alteração legislativa, considerando a escassa literatura sobre o ANPC e ainda mais sobre as recentes alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, será realizada uma breve explanação das disposições legais que estabelecem os requisitos para a celebração do acordo de não persecução civil.

Assim, um dos primeiros requisitos é quanto ao conteúdo mínimo do acordo. O artigo 17-B da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, prevê a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil e estipula o seu conteúdo mínimo nos incisos I e II. O ANPC, portanto, deve assegurar, ao menos, o integral ressarcimento do dano (inciso I) e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida (inciso II). Segundo Santos, “a expressão ‘ao menos’ sinaliza a exigência de resultados cumulativos, ao invés de alternativos, sem os quais inexistiria contrapartida mínima a justificar a não deflagração da ação de improbidade administrativa”⁶⁴⁻⁶⁵.

Já para a sua celebração, estabelece os incisos do parágrafo 1º do artigo 17-B que o acordo dependerá, cumulativamente, da oitiva do ente federativo lesado, antes ou depois do ajuizamento da ação (inciso I); se anterior ao ajuizamento da ação, de aprovação pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, no prazo de sessenta dias (inciso II); e de homologação judicial, independentemente de o acordo ser extraprocessual ou judicial (inciso III).

Além dos requisitos objetivos acima listados, o parágrafo 2º do artigo 17-B estabelece requisitos de aferição subjetiva, devendo o acordo considerar a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Requisitos estes que, em razão da essência de ato administrativo que possui o acordo de não persecução civil, devem ser devidamente justificados.

⁶⁴ SANTOS, 2020, p. 244.

⁶⁵ A existência de um conteúdo sancionatório mínimo no acordo de não persecução civil já era defendida por Renata Lane antes do advento da Lei nº 14.230/2021. Segundo Lane, “o art. 37, §4º da Constituição Federal prevê como consequência imediata do ato de improbidade administrativa a condenação sancionatória e a reparação integral do dano. Deste modo, entendemos que apenas a lei poderia isentar totalmente o ofensor. Caso não haja previsão legal, o acordo deverá prever uma das sanções do domínio da improbidade administrativa, possuindo, necessariamente, cunho sancionatório.” LANE, 2021, p. 168.

Por fim, o investigado ou demandado por ato de improbidade deve, durante todo o período de negociação para a celebração do ANPC, estar devidamente assistido por defensor técnico, nos termos do parágrafo 5º do artigo 17-B.

5 A EXISTÊNCIA DE LIMITAÇÕES NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Concluído o estudo sobre o acordo de não persecução civil, dedicar-se-á no presente capítulo ao exame de possíveis limitações do acordo de não persecução civil.

Para isto, será investigado se haveria limitações quanto ao momento para a celebração, ao controle judicial do acordo, à tipologia do ato ímprobo praticado, às sanções passíveis de serem aplicadas e quanto à aplicação das sanções de suspensão de direitos políticos e da perda da função pública.

5.1 MOMENTO PARA CELEBRAÇÃO: EXISTÊNCIA DE UM LIMITE TEMPORAL?

Inicialmente o momento para a celebração do ANPC foi objeto de discussões, em razão do veto presidencial ao parágrafo 2º do artigo 17-A que seria introduzido na LIA pela Lei nº 13.964/19. O mencionado parágrafo permitia a celebração do ANPC no curso da ação de improbidade administrativa. Entretanto, segundo as razões do veto, possibilitar a celebração do acordo no curso da demanda incentivaria o infrator a continuar no trâmite da ação judicial, pois teria, no futuro, a possibilidade de transação⁶⁶.

Partindo do entendimento adotado no veto, uma primeira corrente sustentou que o termo final para celebração do ANPC seria o oferecimento da contestação, utilizando-se como fundamento o parágrafo 10-A do artigo 17 da LIA, que previu a suspensão do prazo para a contestação, em até 90 dias, quando houver possibilidade de solução consensual, bem como do princípio da celeridade processual. Assim, apresentada contestação à ação de improbidade tornar-se-ia inadmissível a celebração do ANPC⁶⁷. Segundo Pinheiro e Messias, a fixação do termo final na contestação seria o mais adequado porque o ANPC surgiu para buscar uma solução mais célere das demandas, bem como

Permitir que o réu se valha de toda a marcha processual, com os recursos e incidentes quase intermináveis do sistema processual brasileiro, para, após uma instrução desfavorável ou por conveniências pessoais (como a proximidade de uma eleição), mostrar-se “aberto ao acordo” que antes refutava por certeza de sua inocência, seria algo contra a própria essencial

⁶⁶ BRASIL. MENSAGEM Nº 726, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019.

⁶⁷ CASTRO, 2020.

do instituto e um prêmio a recalcitrância, falta de boa-fé processual e comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*).⁶⁸

Outra corrente, em sentido oposto, argumenta que o parágrafo 10-A do artigo 17 da LIA não estabeleceu um termo final para a celebração do ANPC, mas apenas a possibilidade de suspender o prazo para contestação caso as partes sinalizem a intenção de solucionar a controvérsia pelo consenso. Portanto, sustentam que o limite temporal para a celebração do ANPC seria o trânsito em julgado da sentença condenatória⁶⁹.

Por fim, uma última corrente sustentou a possibilidade de celebrar o ANPC após o trânsito em julgado, observado o limite da coisa julgada. Segundo os adeptos dessa corrente, “[...] a fixação de um termo final poderia contrariar a própria finalidade da Lei nº 8.429/1992, ao subtrair das partes uma das mais relevantes finalidades do processo: a pacificação da problemática social subjacente à causa”⁷⁰. Nas palavras de Gajadorni, *et al.*:

O objetivo deve ser o melhor resultado para a defesa do interesse público e o acordo pode resultar em um desfecho melhor que o título executivo judicial. A análise deve ser feita caso a caso, nada havendo no sistema que vede a possibilidade, ainda que após o término do processo, como aliás em qualquer demanda judicial.⁷¹

Essa última posição foi a adotada na Lei nº 14.230/2021, que, incluindo o artigo 17-B, parágrafo 4º, na LIA, possibilitou a celebração do ANPC no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

A posição adotada pela flexibilidade temporal para celebração do ANPC é a mais coerente e razoável. A imposição de limite temporal parece sustentar ainda uma visão exclusivamente punitivista, baseada na ideia de que o infrator buscaria a celebração de acordo apenas quando a instrução probatória ou a sentença lhe fosse desfavorável.

Nesse sentido, manter uma flexibilidade temporal para a celebração do ANPC proporciona maior efetividade ao instituto. Como se observa na hipótese descrita por Gomes, *et al.*, em que no cumprimento de sentença de improbidade administrativa

⁶⁸ PINHEIRO; MESSIAS, 2021, p. 188.

⁶⁹ GOMES; LIMA; FERREIRA, 2021.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ GAJARDONI, F. da F. *et al.* **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]: Lei 8.249 de 02 de junho de 1992**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

não é encontrado bens em nome do devedor, mas se este mostra-se disposto a ressarcir o erário mediante a celebração do ANPC, não há razão para impedir o consenso⁷².

Entretanto, embora a LIA não estabeleça uma graduação sobre as sanções negociadas e o tempo em que celebrado o ANPC, não há razão para beneficiar de forma igualitária o infrator que celebra acordo na fase pré-processual e o que negocia no bojo do processo. Nesse sentido, Lane leciona que

[...] a negociação entre as partes deveria sofrer um influxo do princípio da proporcionalidade com relação às obrigações a serem assumidas pelo interessado: antes do ajuizamento da ação, as obrigações acertadas deveriam ser menos rigorosas que as obrigações acordadas em uma segunda oportunidade.⁷³

Assim, deve-se privilegiar os acordos na fase pré-processual, porquanto melhor atendem ao interesse público pela rápida solução do caso. Logo, a proposta de consenso na fase pré-processual deve ser mais atrativa ao infrator de que eventual solução consensual no bojo do processo. O ANPC celebrado no momento da execução da sentença condenatória, por exemplo, deverá conceder menor redução das sanções estabelecidas no artigo 12 da LIA, pois eventual excesso de redução poderá tornar mais vantajoso ao infrator aguardar o longo trâmite da ação de improbidade para, apenas ao final, demonstrar interesse na celebração do ANPC.

Portanto, fez bem o legislador em flexibilizar o limite temporal para a celebração do acordo de não persecução civil, permitindo a sua realização no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória, situação que melhor assegura a preservação do interesse público⁷⁴.

5.2 LIMITAÇÕES AO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O CONTEÚDO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

O acordo de não persecução civil depende de homologação judicial, nos termos do artigo 17-B, parágrafo 1º, II, da LIA, o que faz surgir o questionamento de qual seria o nível de ingerência do juiz quanto ao ANPC: se deve ser uma atuação restrita a

⁷² GOMES; LIMA; FERREIRA, 2021.

⁷³ LANE, 2021, p. 185.

⁷⁴ GOMES; LIMA; FERREIRA, 2021.

análise das formalidades legais ou se deve adentrar no mérito e analisar as condições postas no acordo.

Quanto à possibilidade de ser efetuado um controle sobre o conteúdo do ANPC submetido à homologação judicial, importante repisar que o ANPC possui natureza consensual bilateral, sendo imprescritível a convergência de vontades entre as partes para a sua formação. Nesse sentido, o ANPC é uma forma de autocomposição, por meio da qual as partes negociam a aplicação de uma ou mais sanções em troca do não ajuizamento da ação de improbidade administrativa ou, se já ajuizada, da resolução do mérito⁷⁵.

Sendo uma forma de autocomposição, de acordo com Gomes, *et al.*:

Quem, então, define as sanções cabíveis (dentre aquelas, por certo, com previsão constitucional e legal), a forma, o modo com que serão aplicadas e outros aspectos vinculados à operacionalização do acordo são as próprias partes, por meio de uma negociação regrada, a partir das normas constitucionais e infraconstitucionais.⁷⁶

Não cabe, portanto, ao Poder Judiciário realizar um controle excessivo sobre a proposição do acordo, nem substituir ou alterar o seu conteúdo, mas, como afirma Gajardoni *et al.*, “[...] o Poder Judiciário não é um mero carimbador de acordos”⁷⁷. Logo, caberá ao Estado-juiz, para fins de homologação, verificar se foram observadas as formalidades legais e os requisitos pertinentes, pois, se não fosse assim, sequer haveria necessidade de homologação judicial.

Entretanto, o controle judicial exige cautela, como alerta Gomes *et al.*:

O aprofundamento na análise dos requisitos formais e, de maneira excepcional, materiais do acordo de não persecução cível, se não exercido com a prudência necessária, pode eventualmente desvirtuar a natureza do ajuste enquanto negócio jurídico, repercutindo na liberdade e autonomia da vontade das partes, bases do modelo autocompositivo, o que destoaria da novel proposta da justiça negociada introduzida no Direito Sancionador brasileiro.⁷⁸

Para Messias e Pinheiro a intervenção do Estado-juiz no ANPC deverá ocorrer quando alegado algum vício, a desproporcionalidade ou a abusividade das sanções e obrigações adicionais⁷⁹. Entretanto, os autores não propõem uma solução no caso de ser negada a homologação judicial. Já Pereira, embora não exponha quais as

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ GAJARDONI *et al.*, 2020, p. RL-1.9.

⁷⁸ GOMES; LIMA; FERREIRA, 2021.

⁷⁹ PINHEIRO; MESSIAS, 2021, p. 206.

hipóteses que poderá haver controle judicial, sustenta que, quando o juiz discordar e negar-se a homologar o acordo, a melhor solução seria a aplicação analógica do artigo 28 do Código de Processo Penal, remetendo-se os autos ao Procurador-Geral da Justiça, a quem terá a palavra final sobre o caso⁸⁰.

Castro, por sua vez, defende a possibilidade de intervenção judicial, excepcionalmente, quando identificada a existência de absoluta e ostensiva violação ao princípio da proporcionalidade, como no caso de incompatibilidade entre a natureza da sanção e o desvalor do fato ímprobo⁸¹.

Caberá ao juiz, portanto, analisar os requisitos formais do acordo de não persecução civil, como a pactuação do integral ressarcimento dos danos e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida (artigo 17-B, I e II); a oitiva do ente federativo lesado e, se o acordo ocorrer na fase de investigação, a aprovação do acordo pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis (artigo 17-B, parágrafo 1º, incisos I e II), bem como se o investigado ou demandado foi assistido por defensor técnico durante as negociações (artigo 17-B, parágrafo 5º).

Ademais, caberá também ao juiz analisar, com maior cautela, a observância dos critérios subjetivos do parágrafo 3º do artigo 17-B da LIA, como a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como a vantagens que a rápida solução do caso ocasionará para o interesse público.

Na hipótese de inobservância a alguns dos requisitos ou se identificado alguma sanção desproporcional ao desvalor do ato ímprobo praticado, se desproporcionalmente mais gravosa ou mais benéfica que o desvalor do ato ímprobo, deverá o juiz negar a homologação judicial do acordo, pois não poderá alterar o seu conteúdo.

Hipótese em que haveria desproporcionalidade nas sanções pactuadas em relação ao ato ímprobo é trazida por Castro:

É a hipótese, v. g., em que se leva ao Judiciário, para homologação, acordo de não persecução cível que tem como sanções a suspensão de direitos políticos e perda da função pública de vereador pelo fato do agente ímprobo ter passado no supermercado com veículo oficial, a caminho da Câmara Municipal, para comprar alguns produtos de limpeza para sua residência. O fato viola os princípios da impessoalidade e moralidade, mas as sanções

⁸⁰ PEREIRA, 2020.

⁸¹ CASTRO, 2020.

impostas no acordo não mantém proporcionalidade e razoabilidade com o desvalor de conduta e de resultado do ato ímprobo, sendo desproporcionais.⁸²

Na hipótese de negativa da homologação, caberá ao juiz, com base em analogia ao acordo de não persecução penal, aplicar o parágrafo 5º do artigo 28 do Código de Processo Penal e devolver os autos ao Ministério Público para que seja realizada a reformulação da proposta de acordo, a propositura ou a continuidade da ação de improbidade administrativa.

Portanto, o controle judicial deve se restringir aos casos manifestamente desproporcionais. O controle judicial excessivo conduzirá a uma retomada do modelo litigioso de solução de conflitos em matéria de improbidade administrativa e ofuscará o avanço que a alteração do paradigma de vedação ao consenso representou em termos de celeridade e eficiência no combate à corrupção⁸³.

5.3 LIMITAÇÕES PELA TIPOLOGIA DO ATO DE IMPROBIDADE PRATICADO

Questão essencial ao tratar do ANPC, que foi objeto de debate doutrinário, é sobre eventual limitação à celebração do acordo diante de determinados atos ímprobos, notadamente aqueles de maior gravidade. Questionou-se, então, se a prática de determinado ato ímprobo, em razão do seu elevado desvalor, impossibilitaria a celebração do ANPC.

Uma primeira linha, apresentada por Pinheiro e Messias, defende a impossibilidade de celebrar o ANPC quando a investigação ou a demandada judicial apurar ato de improbidade em que presente indícios de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, sendo o ajuizamento da ação de improbidade administrativa a única via possível nessa hipótese. Para os autores, a limitação à celebração do ANPC ocorre porque a condenação judicial é pressuposto essencial para o surgimento da inelegibilidade do infrator. Assim, considerando que somente lei complementar poderia criar ou extinguir situações de inexigibilidade, não poderia o ANPC, criado por lei ordinária, ser celebrado quando a condenação judicial é o fato gerador da inelegibilidade⁸⁴⁻⁸⁵.

⁸² Ibid.

⁸³ GOMES; LIMA; FERREIRA, 2021.

⁸⁴ PINHEIRO; MESSIAS, 2021, p. 194–195.

⁸⁵ Ainda, os autores sustentam que não haveria solução se, nos casos em que alegado ato ímprobo que importou em dano ao erário e enriquecimento ilícito, fosse celebrado acordo com cláusula de

Por outro lado, Lane defende a inexistência de limitações à celebração do ANPC pela tipologia do ato de improbidade administrativa, em razão da ausência de previsão legal de quais atos ímprobos seriam passíveis de solução pela via consensual. Segundo Lane, “uma interpretação restritiva das condutas de improbidade administrativa passíveis de acordo reduziria, indevidamente, o alcance da consensualidade, e não se coadunaria com a própria sistemática, priorizando o acordo como resposta ao ato de improbidade administrativa”⁸⁶.

De fato, a Lei nº 13.964/19, em seu artigo 17-A – objeto de veto presencial –, não disciplinou a quais atos ímprobos seria inadmissível a celebração do acordo de não persecução cível, sequer houve essa restrição no projeto de lei encaminhado ao Congresso. A mesma inexistência de limites ao ANPC pela tipologia do ato ímprobo é verificada na recente Lei nº 14.230/2021, editada para preencher a lacuna deixada pelo veto presidencial e regulamentar o procedimento do acordo de não persecução civil.

Ademais, não há motivo para vedar a celebração do ANPC em caso de ilícitos ímprobos graves, porquanto o microssistema anticorrupção possibilita a celebração de acordo no âmbito do Direito Penal independente do *quantum* de pena abstratamente cominado, devendo-se manter congruência com o microssistema anticorrupção, uma vez que sequer há previsão legal limitando a celebração do ANPC pela tipologia do ato ímprobo⁸⁷.

Não há razões, portanto, para impor restrição ao consenso pela gravidade do ato de improbidade praticado, ainda que o ato importe na ilegitimidade do infrator, porquanto a gravidade da conduta será parâmetro para a dosimetria das sanções a serem pactuadas no acordo.

5.4 LIMITAÇÕES ÀS SANÇÕES NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Uma outra questão essencial ao tratar do ANPC, e sobre sua aplicabilidade, é sobre a existência de limitações das sanções que poderiam ser estabelecidas por meio do acordo. Buscará, nesse tópico, identificar se há limitações à aplicação de

suspensão dos direitos políticos, porquanto os prazos de suspensão judicial dos direitos políticos e da inelegibilidade possuem natureza diversa, são distintos e se somam, o que conduzirá a uma deficiente proteção da probidade administrativa e violaria a tutela mínima anticorrupção. *Ibid.*, p. 195.

⁸⁶ LANE, 2021, p. 190.

⁸⁷ CASTRO, 2020.

algumas das sanções estabelecidas no artigo 12 da LIA, bem como se seria possível pactuar sanções não previstas no texto legal.

O responsável pelo ato de improbidade, segunda as sanções previstas especificamente no artigo 12 da LIA, estará sujeito as seguintes cominações: a) ressarcimento integral do dano causado ao patrimônio público; b) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; c) suspensão de direitos políticos; d) multa civil; e) perda da função pública; e f) 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 majoritário⁸⁸.

Excluiremos desse tópico as sanções que importem em renúncia a direitos fundamentais, notadamente as sanções de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública, pois serão objeto de estudo no tópico seguinte.

Quanto às demais sanções previstas na LIA, não há controvérsias sobre a possibilidade de serem ajustadas no acordo de não persecução civil. Aliás, quanto ao ressarcimento integral do dano causado, Emerson Garcia e Rogerio Pacheco Alves sustentam que o ressarcimento do dano, bem como a perda de bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio não constituem verdadeiras sanções, mas um meio de retorno ao *status quo ante*⁸⁹⁻⁹⁰.

Seguindo nas cominações de ressarcimento do dano ao erário e na perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio do responsável por ato de improbidade, quando presentes, devem estar obrigatoriamente contemplados na pactuação do ANPC.

Um primeiro limite quanto às sanções no acordo de não persecução civil, portanto, é acerca da impossibilidade de isentar o responsável por ato ímprobo do

⁸⁸ Importante referir que as sanções aos atos de improbidades possuem fundamento constitucional, com base no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil** 1988. Entretanto, a Lei de Improbidade Administrativa vai além da norma constitucional, prevendo outras medidas sancionatórias para o responsável por ato de improbidade administrativa, como a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

⁸⁹ GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 644–647.

⁹⁰ Mesmo posicionamento é adotado por DI Pietro: “[...] não se trata propriamente de medida punitiva, mas de simples reposição das coisas no *status quo ante*.” DI PIETRO, 2021, p. 1.018. Também a posição adotada pelo STJ: BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgInt no REsp 1.570.402/SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 03/04/2018, DJe 23/04/2018

ressarcimento do dano e da perda dos valores acrescidos indevidamente. Há expressa vedação à isenção dessas sanções, pois o acordo de não persecução civil, nos termos do artigo 17-B, I e II, da LIA, deve resultar, ao menos, no integral ressarcimento do dano e na reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida.

Entretanto, nada impede que seja pactuada outra forma além do imediato ressarcimento do dano ao erário e reversão à pessoas jurídica da vantagem indevida obtida, como a recomposição do bem, indenização, prazo e parcelamento. Nesse sentido já previa a Nota Técnica nº 001/2020, editada pelo Ministério Público do Estado do Ceará:

O ressarcimento ao erário, por sua própria conformação constitucional, não é passível de redução – mas pode haver negociação sobre a forma (restituição integral, recomposição do bem, indenização, prazo e parcelamento), especialmente tomando em conta a capacidade econômica do investigado/compromissário.⁹¹

Poderia se questionar, então, se poderia ser celebrado acordo de não persecução civil sem a imposição de sanções na hipótese de o ato de improbidade administrativa praticado não ocasionar danos ao erário ou obtenção de vantagem indevida, já que não há uma exigência legal de conteúdo.

Surge, então, uma segunda limitação, pois haverá a necessidade de ser contemplada ao menos uma sanção, porquanto o acordo de não persecução civil possui, necessariamente, repercussão sancionatória.

A obrigação de ser contemplada ao menos uma sanção no acordo de não persecução civil decore da sistemática constitucional de responsabilização do ato de improbidade administrativa, no qual impõe o sancionamento do infrator. Segundo Lane, “[o] artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal prevê como consequência imediata do ato de improbidade administrativa a condenação sancionatória e a reparação integral do dano”⁹².

Nesse sentido, decorrendo da Constituição Federal a imposição de punição do infrator, não é possível a abdicação total das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa para o ato ímprobo praticado. Ademais, o acordo de não persecução civil, necessariamente, deve possuir cunho sancionatório, pois a ausência de

⁹¹ BRASIL. Nota Técnica nº 001/2020. **Ministério Público do Estado do Ceará**, 2020. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf

⁹² LANE, 2021, p. 168.

imposição de sanção tornaria inexistente uma mínima contrapartida a justificar a não deflagração da ação de improbidade administrativa⁹³.

Por fim, a última controvérsia no tema das limitações às sanções cinge-se a possibilidade de contemplar no ANPC sanções não previstas no âmbito da improbidade administrativa. Sobre o tema, após a alteração do paradigma de vedação à autocomposição na seara da improbidade administrativa pela Lei nº 13.964/2019, houve uma ampliação das sanções, mediante atos infralegais, pelos Ministérios Públicos estaduais⁹⁴ e pelo Ministério Público Federal⁹⁵.

A ampliação das sanções passíveis de serem contempladas no acordo de não persecução civil fundamentou-se na alegação de que o acordo não impõe uma sanção, mas, sim, que as partes se submetam às obrigações negociadas⁹⁶.

O posicionamento pela pactuação de qualquer espécie de sanção no ANPC é adotado por Renato de Lima Castro:

Portanto, vislumbra-se a plena possibilidade de proposição de qualquer espécie de sanção, já que o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana confere ao homem plena liberdade de vontade, para fazer ou deixar de fazer o que lhe melhor aprover. Desta liberdade, todavia, advém a necessária responsabilidade pelas decisões tomadas. Então, forçoso é reconhecer que o autor do fato ímprobo, uma vez decidido firmar o acordo de não persecução, livremente (autodefesa) e referendado pela defesa técnica, pode aceitar as sanções que entenda necessária e suficiente, para reprimir e prevenir, o ato de improbidade administrativa por ele praticado.⁹⁷

Por outro lado, Renata Lane defende a impossibilidade de pactuar sanções não previstas no âmbito da improbidade administrativa para os acordos com repercussão sancionatória, sob pena de violação ao princípio da legalidade⁹⁸. Segundo a autora:

⁹³ SANTOS, 2020, p. 245.

⁹⁴ Por exemplo, o Ministério Público do Estado do Ceará estabeleceu a possibilidade de pactuar compromisso de renunciar ao cargo público e de não se candidatar a cargo político (BRASIL, Ministério Público do Ceará. **Nota Técnica nº 001/2020**. CAODPP - Centro de Apoio do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa, Fortaleza, 2020. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.). O Ministério Público do Estado da Paraíba que estabeleceu a possibilidade de pactuar compromisso de se exorar de cargo público ou renunciar ao direito de candidatar-se (BRASIL, Ministério Público do Estado da Paraíba. **Resolução CPJ nº 040/2020**. Disponível em: <http://www.mppb.mp.br/index.php/atos-e-normas>. Acesso em: 01 nov. 2020).

⁹⁵ O Ministério Público Federal estabeleceu a possibilidade de pactuar compromisso de não se candidatar a cargos públicos e de não exercer cargo comissionado ou função de confiança. (BRASIL, Ministério Público Federal. **Orientação nº 10/2020**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Combate à corrupção. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf>. Acesso em: 01 de nov. 2021.

⁹⁶ LANE, 2021, p. 172.

⁹⁷ CASTRO, 2020.

⁹⁸ LANE, 2021, p. 173.

[...] os acordos substituem a resposta estatal ao cometimento do ato de improbidade e, por isso, deve seguir os mesmos parâmetros legais que orientam a fixação de sanções do julgador que analisa uma ação de improbidade administrativa ou ação civil pública a que se refere a LIPJ. A solução dada consensualmente deverá ser equivalente ao que seria conferida por um provimento jurisdicional, conferindo apenas redução na aplicação das sanções em razão do ajuste prévio entre as partes.⁹⁹

Concorda-se com a posição defendida por Lane, devendo-se recorrer, na proposta do acordo de não persecução civil, às sanções previstas no domínio da improbidade administrativa, em observância ao princípio da legalidade e da tipicidade. Desse modo, não cabe ao Ministério Público, na proposição do acordo de não persecução civil, inovar nas sanções a serem estabelecidas, limitando-se apenas na redução, em número ou em grau, das sanções previstas no âmbito da improbidade administrativa.

Pela celebração do acordo de não persecução civil, de acordo com Renata Lane, não há uma pactuação de obrigações, mas uma inexistência de oposição à pretensão punitiva estatal, aceitando o agente ímprobo a antecipação das sanções. A voluntária aceitação do agente ímprobo na antecipação da punição estatal decorre do interesse na atenuação das sanções que lhe seriam aplicadas na sentença condenatória por ato de improbidade¹⁰⁰.

Portanto, há limitações quanto às sanções no acordo de não persecução civil, em razão da impossibilidade de isentar o responsável por ato ímprobo do ressarcimento do dano e da perda dos valores acrescidos indevidamente e da impossibilidade de abdicar totalmente das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa para o ato ímprobo praticado, bem como da exigência de pactuar apenas as sanções previstas no domínio da improbidade administrativa.

Por fim, ainda impende de análise eventuais limitações às sanções que importem em renúncia a direitos fundamentais, que será devidamente abordada no próximo tópico.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid., p. 200.

5.5 LIMITAÇÃO À CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL QUE CONTEMPLE AS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS OU PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA

Questão que tem sido objeto de polêmica acerca do acordo de não persecução civil, com fervorosos debates em ambos os sentidos, é acerca da possibilidade de ajustar sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos. A controvérsia surge pela incidência de contornos constitucionais e legais, notadamente o artigo 20 da LIA¹⁰¹, que exige para a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos o trânsito em julgado da sentença condenatória, e a natureza de direito fundamental indisponível dos direitos políticos.

A sanção de perda da função pública resulta na extinção da relação jurídica entre o agente ímprobo e a pessoa jurídica de direito público ou privada elencada no artigo 1º da LIA, sanção que objetiva afastar da vida pública o responsável por ato de improbidade administrativa para evitar que novas ilegalidades sejam praticadas¹⁰². Já quanto a pena de suspensão dos direitos políticos, a sua aplicação impedirá, de forma temporária, o exercício do direito de sufrágio, o exercício do direito à iniciativa popular de lei, a promoção de ação popular, a organização ou participação em partido político, a participação como editor ou redator de órgão de imprensa, o exercício de cargo público e o exercício de cargo de dirigente em sindicato¹⁰³.

Sobre a importância dos direitos políticos, o STF reconheceu que

O exercício e o gozo dos direitos políticos perfazem uma das facetas mais importantes dos direitos fundamentais do cidadão. Remonta uma conquista histórica por séculos batalhada, e que se traduz, em suma, na possibilidade do indivíduo influir no destino do Estado e opinar, em uma conjuntura coletiva, na fixação dos fins e das regras aplicáveis a sua comunidade, histórica e espacialmente contextualizada.¹⁰⁴

Diante da relevância dessas sanções e de seu impacto a direito fundamental, surge, então, a necessidade de investigar se, na hipótese de suspensão dos direitos políticos ou perda da função pública, há a exigência de uma sentença condenatória ou se são sanções passíveis de ser contempladas no acordo de não persecução civil.

¹⁰¹ “Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.” BRASIL, **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**.

¹⁰² GAJARDONI *et al.*, 2020, p. RL-1.7.

¹⁰³ FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência [livro eletrônico]**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 516.

¹⁰⁴ STF, ADC 30-DF, rel. Min. Luiz Fux, j. 16.02.2012 *apud* GAJARDONI *et al.*, 2020, p. RL-1.7.

Posição contrária à contemplação sustenta a configuração de ilegalidade e inconstitucionalidade na hipótese de ser acordada as sanções de perda da função pública ou de suspensão dos direitos políticos no ANPC. Aos que defendem essa posição, não seria possível, pela livre manifestação de vontade, renunciar a direito fundamental, bem como defendem a necessidade de trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa para a imposição das respectivas sanções, nos termos do artigo 20, *caput*, da LIA¹⁰⁵⁻¹⁰⁶.

Já os que admitem a imposição dessas sanções por meio do consenso, posição com a qual se concorda, argumentam que o artigo 20, *caput*, da LIA é aplicável apenas quando há resistência do investigado ou demandado por ato ímprobo à pretensão sancionatória estatal, como ocorre na ação de improbidade administrativa¹⁰⁷. Nesse sentido, o interessado, concordando com a aplicação de sanções por meio consensual, está a reconhecer, de certa forma, a prática de ato de improbidade administrativa e aceitando, livremente, submeter-se as sanções previstas para o ato ímprobo, que na hipótese de consenso serão atenuadas¹⁰⁸.

A exigência de trânsito em julgado para a aplicação das sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, segundo Daniel Amorim Assumpção Neves, decorre da gravidade da sanção e de sua provável irreversibilidade, que levaram o legislador a valorizar a segurança jurídica para a aplicação dessas sanções¹⁰⁹.

Ademais, importante registrar a recente inclusão do parágrafo 9º no artigo 12 da LIA pela Lei nº 14.230/2021, estabelecendo que todas as sanções só poderão ser executadas após o trânsito em julgado. Observa-se:

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)
[...]

¹⁰⁵ PEREIRA, 2020, cap. 5.9 SANÇÕES DE SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS, PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA E RENÚNCIA À CANDIDATURA PODEM SER APLICADAS NO ANPC?

¹⁰⁶ A impossibilidade de pactuar as sanções de perda da função pública e da suspensão de direitos políticos é defendida por Fabiana Lemes Zamalloa do Prado. Ver: PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. Reflexões sobre o acordo de não persecução cível. Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/boletim-dompggo/2020/02-fev/artigos/artigo-FabianaLemes.pdf> >

¹⁰⁷ LANE, 2021, p. 200.

¹⁰⁸ CASTRO, 2020.

¹⁰⁹ NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Improbidade administrativa: direito material e processual [livro eletrônico]**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 244.

§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)¹¹⁰

Assim, a exigência de trânsito em julgado para aplicação das sanções não veda a aplicação das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos pela celebração do ANPC, visto que o agente ímprobo estará, de certa forma, reconhecendo a prática de ato ímprobo e não apresentando resistência à pretensão punitiva estatal.

Pelo mesmo fundamento não persevera a alegação de que a celebração de ANPC com previsão de sanção de suspensão dos direitos políticos importaria em renúncia, pelo agente ímprobo, de direito fundamental indisponível. Nesse sentido, a orientação técnica do Ministério Público do Estado de São Paulo:

A conclusão pela impossibilidade de aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos em sede de ANPC parte da ideia de que a autocomposição por negociação, necessariamente, importa na disposição sobre o direito. A premissa está equivocada. A aplicação consensual dessa sanção não importa concessão sobre os direitos políticos, isto é, sobre seu conteúdo normativo, residindo o equívoco fundamental na confusão entre o não oferecimento de resistência à pretensão punitiva estatal e a renúncia a direitos. É preciso deixar bem claro esse ponto: a negociação na esfera de improbidade administrativa não comporta concessões (renúncias) sobre o conteúdo de direitos fundamentais do réu/investigado.¹¹¹

Logo, a celebração de acordo de não persecução civil em que contemplada sanção de suspensão dos direitos políticos não importa em renúncia a direito fundamental, mas em restrição constitucional ao exercício do direito fundamental, conforme artigo 15, V, da Constituição Federal¹¹².

Desse modo, não há limitação à celebração de acordo de não persecução civil que contemple as sanções de suspensão dos direitos políticos ou perda da função pública, porquanto o agente ímprobo estará, de forma voluntária, deixando de opor resistência à pretensão punitiva estatal e aceitando as sanções pactuadas, que deverão ser proporcionais ao desvalor do ato ímprobo praticado e atenuadas em razão da celebração do acordo.

¹¹⁰ BRASIL, **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**.

¹¹¹ BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo, MPSP. **Nota técnica nº 02/2020-PGJ-CAOPP**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2676665.PDF

¹¹² LANE, 2021, p. 173.

6 CONCLUSÃO

Com o presente trabalho, buscou-se analisar o instituto do acordo de não persecução cível, introduzido inicialmente pela Lei nº 13.964/2019 e recentemente regulado pela Lei nº 14.230/2021, a fim de identificar a existência de limites na celebração do acordo de não persecução civil que precisam ser obedecidos para que o acordo celebrado não se apresente como ilegal ou inconstitucional.

Para entender a abertura do Direito Administrativo aos métodos alternativos de solução de conflitos, abordou-se, no primeiro capítulo, a releitura realizada pela doutrina acerca da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. Novo olhar que levou à conclusão de que os acordos não se mostram inadequados em relação aos princípios que regem o interesse público, mas que são, na verdade, verdadeiros instrumentos capazes de resguardar o interesse público, em alguns casos, de forma mais célere e eficiente.

No segundo parágrafo, buscou-se analisar as legislações e posições doutrinárias que, baseadas nessa nova acepção do interesse público, introduziram os primeiros institutos consensuais que produziram estímulos para a implementação dos métodos consensuais na seara da improbidade administrativa.

Examinou-se, assim, o acordo de leniência, introduzido pela Lei nº 12.846/13, que deu início, com maior fervor, às grandes transformações que o fenômeno da consensualidade impôs ao regime jurídico administrativo. Ainda, discorreu-se sobre a Lei nº 12.850/13, que instituiu o acordo de colaboração premiada, representando o ingresso mais contundente do consenso na esfera criminal, com potencial de produzir reflexos na seara de improbidade administrativa.

Baseada na abertura ao consenso realizada pela Lei nº 12.846/13 e nº 12.850/13, que, em alguns casos, podem apurar prática de atos que se enquadrem, também, como atos de improbidade administrativa, parcela da doutrina passou a sustentar a revogação tácita do parágrafo 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa. Também com bases nessas modificações legislativas, revogou-se, através da edição da Medida Provisória nº 703/2015, a vedação aos acordos nas ações de improbidade administrativa presente no artigo 17, parágrafo 1º, da LIA, mas a medida perdeu sua vigência em razão de não ter sido convertida em lei pelo Congresso Nacional.

Por sua vez, o Conselho Nacional do Ministério Público, adotando a posição doutrinária de revogação tácita da vedação à celebração de acordos em matéria de improbidade administrativa, editou a Resolução nº 179/2017 disciplinando a possibilidade de celebrar termo de ajustamento de conduta na seara da improbidade administrativa.

Por fim, para encerrar a celeuma, foi editada a Lei nº 13.964/19, que, entre as diversas modificações, alterou a redação do parágrafo 1º do artigo 17 da LIA para permitir a celebração de acordo que se denominou de acordo de não persecução cível. Entretanto, em razão do veto presidencial, o procedimento e os requisitos para a celebração do referido acordo não foram inseridos no ordenamento jurídico, situação que só foi sanada recentemente pela promulgação da Lei nº 14.230/21.

Realizada uma breve contextualização sobre a evolução normativa da consensualidade no âmbito administrativo, efetuou-se, no capítulo terceiro, a análise do instituto do acordo de não persecução civil, como a sua constitucionalidade, a sua natureza jurídica de negócio jurídico bilateral, a legitimidade exclusiva do Ministério Público para propô-lo, a inexistência de direito subjetivo do infrator a receber proposta de acordo e, por fim, os requisitos para a celebração recentemente instituídos pela Lei nº 14.230/21.

Finalmente, no último capítulo, dedicou-se a investigação da existência de limitações no que tange à celebração do acordo de não persecução civil. Pela análise da legislação e da bibliografia disponível foi possível concluir pela: a) inexistência, ao contrário do que apontava a doutrina, de um limite temporal para a celebração do acordo, podendo este ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória; b) existência de limites ao controle judicial sobre o acordo celebrado, não cabendo ao juiz alterar o conteúdo do acordo, mas devendo avaliar os requisitos formais e emitir juízo quanto aos requisitos subjetivos apenas quando manifestamente desproporcionais; c) inexistência de limites à celebração do acordo pela tipologia do ato ímprobo praticado; d) existência de limitações quanto às sanções, diante da impossibilidade de isentar o infrator das sanções de ressarcimento do dano ao erário e da perda dos valores acrescidos indevidamente e da impossibilidade de abdicar totalmente das sanções previstas para o ato ímprobo praticado, sendo necessário a fixação de, ao menos, uma sanção, bem como da exigência de pactuar apenas as sanções previstas no domínio da improbidade administrativa; e) e, por fim, inexistência

de limitações quanto à celebração de acordo contemplando as sanções de suspensão de direitos políticos e perda da função pública.

Portanto, chega-se ao final do presente trabalho com uma demarcação das limitações na celebração do acordo de não persecução civil, que devem ser observadas para que o acordo celebrado não se apresente como ilegal ou inconstitucional, tornando-o apto à tutela adequada, efetiva, eficiente e tempestiva dos direitos materiais protegidos no campo da improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, Vinícius. **Pacote anticrime: comentários à Lei n. 13.964/2019 [livro eletrônico]**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BEDÊ JUNIOR, Américo; BRENDA, Lara Carvalho. O acordo de leniência e a derrogação tácita da vedação para realização de acordo no âmbito da improbidade administrativa. **Revista de Processo**, v. 314, n. 46, p. 249–282, 2021.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

BRASIL. **LEI Nº 13.964, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em 22 out. 2021.

BRASIL. **MENSAGEM Nº 726, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em 22 out. 2021.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Ceará. **Nota Técnica nº 001/2020**. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODP_P_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf

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

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; LIMA, Diogo de Araujo; NOVAK, Mariana Sartori. Acordo de não persecução cível. p. 170-189. *in*: SANTIN, Janaína Rigo; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva (org.). **Direito administrativo e Gestão Pública II [Recurso Eletrônico on-line]**. Florianópolis: CONPEDI, 2020. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/oj62jfx3/lb424eH7qN0F1liN.pdf>. Acesso em 02. nov. 2021.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei n. 12.846 de 2013 [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CASTRO, Renato de Lima. Acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 77,

p. 209–235, 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em 01. nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo [livro eletrônico]**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FARIA, Luzardo. Acordo de leniência e negociação da sanção administrativa: reflexões a partir da indisponibilidade do interesse público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 13, p. 197–219, 2020.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência [livro eletrônico]**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FILIPPETTO, Rogério; ESTEVES, Gustavo Henrique Alves. Colaboração premiada: visão a partir do garantismo e do modelo cooperativo de processo. **Revista dos Tribunais**, v. 1.011/2020, p. 325–354, 2020.

FUNARI, Marcos Roberto; SOUZA, Motauri Ciocchetti de. Composição civil em improbidade administrativa. **Revista de Processo**, v. 291/2019, p. 287–307, 2019.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]: Lei 8.249 de 02 de junho de 1992**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito administrativo sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 11, p. 29–82, 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 21. out. 2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (org.). **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em 20. out. 2021.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; 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, p. e261011192268, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i11.19268>. Acesso em: 20. out. 2021.

LANE, Renata. **Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os acordos substitutivos do procedimento sancionatório e da sanção. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 27, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=597>. Acesso em: 19 out. 2021.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, p. 509–527, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i2p509-527>. Acesso em: 19. out. 2021.

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinícius. **Crime organizado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JUNIOR, Nelson. **Instituições de Direito Civil [livro eletrônico]: parte geral do Código Civil e direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. v. 1

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual [livro eletrônico]**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PEREIRA, Leydomar Nunes. **Solução Consensual na Improbidade Administrativa [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2020.

PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. São Paulo: Editora Mizuno, 2021.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários ao pacote anticrime [livro eletrônico]**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Os acordos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 6, 1, p. 55–76, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9679/2020.v6i1.6406>. Acesso em: 20 out. 2021.

TALAMINI, Eduardo. Um processo para chamar de seu: nota sobre os negócios jurídicos processuais. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, 2015. Disponível em: www.justen.com.br/informativo, acesso em 01 nov. 2021.

ZIMMER, Aloísio. **Lei anticorrupção: Lei 12.846/2013 [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. (Coleção soluções de direito administrativo: Leis comentadas. Série I: administração pública; v. 9).