Rita Tourinho

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Negócio jurídico nos planos da existência, validade e eficácia

2ª Edição
Revista e atualizada

2025

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 3

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI Nº 14.230/2021: DA PRINCIPIOLOGIA APLICADA À SUA NATUREZA JURÍDICA

O crescimento da litigiosidade exposta ao Poder Judiciário na busca de solução de conflitos leva a tutela jurisdicional deficiente, caracterizada pela onerosidade e morosidade, retardando ou impedindo a realização concreta de direitos assegurados no ordenamento jurídico.

Tal fenômeno, que estimula a ilegalidade e descredencia o respeito à lei, foi diagnosticado por Sérgio Buarque de Holanda ao afirmar que "as constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito dos indivíduos e oligarquias são fenômeno recorrente em toda a história da América do Sul"[1].

Nessa perspectiva busca-se novas vias alternativas de solução de conflitos, que vão além da tradicional imposição da decisão pelo Poder Judiciário. A consensualidade surge, então, como caminho à resolutividade de conflito de interesses.

Dentre os diversos benefícios conferidos pela solução consensual de conflitos, Emerson Garcia aponta que

> Contribui para harmonizar e pacificar as relações sociais; atenua a intensa tensão dialética entre os referenciais de lícito e ilícito; acarreta a redução de custos, inerentes à longa tramitação de certas relações processuais, administrativas ou judiciais; e tende a aumentar os índices de satisfação dos envolvidos, que ganham em certeza e celeridade, em patamares sensivelmente superiores àqueles que obteriam ao fim da relação processual[2].

1. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras. 2009, p. 182.
2. GARCIA, Emerson. A consensualidade no Direito Sancionador brasileiro: potencial da incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, nº 66, out/dez, 2017; p. 36.

Conforme já explicitado neste trabalho, a consensualidade permeia o sistema processual civil, alcançando a Administração Pública.

No âmbito do Direito Sancionador, mostra-se não só uma alternativa à investigação direta, como estimula o infrator a retornar ao campo da juridicidade, reduz o curso do processo e coloca em constante risco aquele que comete o ilícito em grupo, uma vez que, a depender do instituto, será possível a um dos infratores colaborar com as autoridades. Seria, nas palavras de Emerson Garcia, um "elemento desestabilizador" [3] de ilicitudes.

No que se reporta à consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, a ideia era refutada em virtude da vedação expressa constante do §1º, do art. 17, da redação original da Lei nº 8.429/1992, que impedia a possibilidade de acordo, transação e conciliação nesse tipo de demanda.

Mesmo considerando a tutela à probidade administrativa como direito difuso e a natureza de ação civil pública da ação de improbidade administrativa, o §1º, do art. 17 da LIA impedia a utilização do compromisso de ajustamento de conduta previsto expressamente no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985.

Ocorre que, a evolução das posturas conciliatórias tanto no âmbito dos direitos transindividuais como na seara do Direito Sancionador, levaram precocemente a posturas doutrinárias[4] e jurisprudências[5] contrárias à interpretação literal do referido dispositivo da Lei de Improbidade Administrativa.

Todo o processo evolutivo em torno da admissão de ajustes conciliatórios no âmbito da improbidade administrativa, abordado no capítulo anterior, culminou com a alteração do §1º, do art. 17, da Lei nº 8.429/1992, ocasionada pela Lei nº 13. 964, de 24 de dezembro de 2019, intitulado de

3. Ibid.

4. LOBO FILHO, Fernando Rissoli, GUADANHIN, Gustavo de Carvalho. O compromisso de ajustamento de conduta como mecanismo de consenso em matéria de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, ano 15, n. 174, ago/2015, p. 27-33.

5. "AGRAVO DE INSTRUMENTO. Administrativo. Constitucional. Ação civil pública cumulada com improbidade administrativa. Se ainda não instaurada a relação processual e por isso facultada a desistência, oportuna se mostra a celebração de termo de ajustamento de conduta. O referido termo não traduz concessões recíprocas, mas adequação de condutas à lei, com objetivo preponderante de atender interesses sociais relevantes. Competência do Juízo de primeiro grau. Injustificada recusa do Magistrado em homologá-lo. Homologação do termo de ajuste de conduta e consequente extinção do processo contra as pessoas jurídicas de direito privado, com o prosseguimento do feito contra os demais agentes políticos". (BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Agravo de Instrumento nº 2004.002.22949. Décima Quinta Câmara Cível. Rel. Des. Celso Ferreira Filho. DJERJ 09.06.2005)".

Pacote Anticrime, que trouxe inúmeras alterações legislativas importantes voltadas ao enfrentamento da criminalidade.

No entanto, foi a Lei nº 14.230/2021, que ao introduzir importantes mudanças na Lei nº 8.429/1992, regulamentou o acordo de não persecução civil no art. 17-B, cuja análise permite delinear o intento legislativo.

3.1 O PACOTE ANTICRIME: A PREVISÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Afirma-se que a Lei nº 13.964/2019, intitulada de Pacote Anticrime, teve, dentre outras coisas, o propósito de aproximar o instituto de colaboração premiada às esferas civil e administrativa, alargando a *plea bargain*[6-7] no Direito brasileiro, para que a solução negociada se dê sem peias.

Nessa perspectiva, a Lei nº 13.964/2019 trouxe a previsão do *acordo de não persecução penal – ANPP* e do *acordo de não persecução civil – ANPC*.

Quanto ao acordo de não persecução penal, a Resolução nº 181/2017[8] do Conselho Nacional do Ministério Público, ao regulamentar o procedimento de investigação criminal (PIC) do Ministério Público brasileiro, revogou a Resolução nº 12/2066-CNMP, introduzindo novos temas, dentre os quais o acordo de não persecução penal. Tudo nos limites do art. 129, I, da Constituição Federal, do art. 28 do Código de Processo Penal e da jurisprudência

6. A *plea bargain* corresponde ao modelo de justiça consensual que tem inspiração no sistema criminal anglo-americano, com discricionariedade conferida para negociações, tendo influenciado institutos despenalizadores no ordenamento jurídico brasileiro, como a transação penal, prevista na Lei nº 9.099/1995. Segundo Joan McGregor, consiste em um acordo feito entre o Promotor e o acusado, no qual o primeiro concorda em oferecer acusação menos severa em troca de confissão de culpa do acusado. Aceitando o acusado a barganha, renuncia a seu direito constitucional a um julgamento, ao privilégio de não autoincriminação, ao direito de contestar evidências contra ele e à oferta de defesa de sua conduta. Segundo o autor, 85% de todas as condenações criminais são resolvidas pela *plea bargaining* (MCGREGOR, Joan L. The Market Model of Plea Bargaining. **Public Affairs Quarterly.** University of Illinois Press, vol. 6, n. 4, 1992. p. 385).

7. No sistema norte-americano, o acordo pode ocorrer antes ou depois da apresentação da acusação, existindo várias alternativas que poderão ser negociadas. Pode o Promotor concordar em não formular acusação ou pode o acusado assumir a culpa (*plea guilty)* ou *nolo contendere,* quando não admite a culpabilidade, mas concorda em renunciar ao processo penal, autorizando ao juiz aplicar-lhe diretamente uma pena. O acusado pode também contar com a redução da acusação, da retirada de outras acusações. (HERMAN, Nicholas. **Plea Bargain**. Newark: LexisNexis, 2004. p. 2).

8. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf. Data de acesso: 01 dez 2023.

do STF quanto à competência do Ministério Público para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal[9].

Em janeiro de 2018, o CNMP publicou a Resolução nº 183, emendando a Resolução nº 181/2017, melhor adequando-a à Constituição, alterando a normativa do acordo de não persecução penal[10].

A introdução do art. 28-A ao Código de Processo Penal, pelo art. 3º, da Lei nº 19.964/2019[11], disciplinou legalmente o acordo de não persecução penal.

O instituto é definido como negócio jurídico formalizado pelo Ministério Público e o investigado, acompanhado de defensor (art. 28-A, §3º), condicionada a sua eficácia à homologação judicial (art. 28-A, §4º), que impacta sobre o exercício da ação penal pública, condicionada ou incondicionada. É um pacto de arquivamento condicionado ao cumprimento de obrigações não penais assumidas (art. 28-A, I a V). O cumprimento do ajuste acarreta a extinção de punibilidade (art.28-A, §13), com o arquivamento da investigação[12].

O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece os requisitos de natureza objetiva e subjetiva para que se possa formalizar o ANPP.

Dentre os requisitos objetivos, tem-se: pena mínima inferior a quatro anos (art. 28-A, *caput*), infração não praticada com violência ou grave ameaça (art. 28-A, *caput*), necessidade e suficiência do ajuste para a prevenção e reprovação do crime (art. 28-A, *caput*), inadmissibilidade de transação penal (art. 28-A, §2º, I), inexistência de violência doméstica ou razões da condição de sexo feminino (art. 28-A, §2º, IV), não ser caso de arquivamento (art. 28-A, *caput*)[13].

Quanto aos requisitos subjetivos, relacionados a determinadas condições pessoais do beneficiado do ajuste, pode-se indicar: não ser reincidente

---

9. STF. Recurso Extraordinário nº 593.727/MG. Rel. Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento 14.05.2015, DJE 8 nov 2015.
10. Foram propostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade sustentando a inconstitucionalidade do instituto, as ADIs 5.790 e 5.793, respectivamente pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMP) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), distribuídas para o Min. Ricardo Lewandowski, sem que o pedido de concessão de liminar fosse apreciado de pleno. Com a previsão do instituto na Lei nº 13.964/2019, a alegação de inconstitucionalidade formal restará prejudicada.
11. BRASIL. **Lei 19.964, de 24 de dezembro de 2019**. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm . Data de acesso: 01 dez.2023.
12. ARAS, Vladimir. Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do Direito Comparado. In: CUNHA, Rogério Sanches, BARROS, Franciso Dirceu, SOUZA, Renee do Ó, CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordos de Não Persecução Penal e Cível.** 2 ed**.** Salvador: Juspodivm, 2022. p. 91.
13. CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal:** à luz da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Salvador: Juspodivm, 2021. pp. 93-116.

e não existir provas que indiquem conduta criminosa habitual, reiterada ou profissional exceto se insignificantes as condutas criminais pretéritas (art. 28-A, §2º, II), não ter sido beneficiário, nos cinco anos anteriores à infração, de outros acordos (art. 28-A, §2º, III), realizar a confissão formal e circunstanciada (art.28-A, *caput*)[14].

A presença do judiciário na etapa de homologação garante que a avença não traga prejuízos à vítima, ao interesse público, ou mostre-se violador às garantias processuais do suspeito (art. 28-A, §5º). A participação da vítima no ajuste (art. 28-A, §9º), por sua vez, assegura o seu controle finalístico, podendo rechaçar o acordo mediante petição contrária à homologação, direcionada ao juiz. Além disso, uma das obrigações a ser assumida pelo investigado é a de reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo (art. 28-A, I).

O §10, do referido art. 28-A, dispõe que descumpridas quaisquer das condições estipuladas no ANPP, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento da denúncia.

Já o art. 6º, da Lei nº 13.964/2019, removeu o obstáculo à composição no âmbito da repressão à improbidade administrativa, com alteração do §1º do art. 17, da Lei nº 8.429/1992, que passou a prever o acordo de não persecução civil. Também acresceu o §10-A, ao art. 17, dispondo que "Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias"[15].

A proposta de criação do denominado *acordo de não persecução civil* foi apresentada por Emerson Garcia, na condição de membro da Comissão de Juristas, instituída pela Câmara de Deputados, para apresentação do anteprojeto de alteração da Lei nº 8.429/1992[16]. Segundo o referido autor, tal denominação encontrou inspiração no acordo de não persecução penal, inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Conselho Nacional do Ministério Público[17].

---

14. Ibid. pp. 117-133.
15. BRASIL. **Lei 19.964, de 24 de dezembro de 2019**. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm . Data de acesso: 01 dez 2023.
16. BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Ato de 17 de dezembro de 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/atribuicoes/ato-de-criacao. Data de acesso: 01 dez. 2023.
17. GARCIA, Emerson. Acordo de não persecução cível: a negativa de celebração é suscetível de revisão?. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão, GARCIA, Emerson, ZANETI JÚNIOR, Hermes.

Apesar da nova redação conferida ao art. 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa, informar a possibilidade de acordo de não persecução civil "nos termos desta Lei", houve o veto ao art. 17-A, também trazido pelo art. 6º da Lei nº 13.964/2019, que estabelecia o objeto e requisitos para a formalização das avenças. As razões do veto restringiram-se à legitimação exclusiva do Ministério Público para a celebração do acordo, o que conflitaria com o sistema vigente, em que a legitimação para a ação de improbidade administrativa era concorrente[18].

No que concerne ao §2º, do art. 17-A, que previa a possibilidade de o acordo ser firmado no curso da ação de improbidade, o veto do Presidente da República teve como fundamento impossibilitar que o infrator fosse incentivado a continuar na ação possuindo um instrumento de barganha com o autor da ação, o que poderia afetar a busca de melhores resultados[19].

Diferente da tratativa normativa conferida ao ANPP pela Lei nº 13.964/2019, a regulamentação do acordo de não persecução civil foi bem econômica, o que se acentuou com o veto ao dispositivo que disciplinava os parâmetros procedimentais e materiais do acordo.

Tal ausência de demarcação legal, de características, requisitos e limites ao ANPC, apesar de não constituir obstáculos à formalização, gerou inúmeros problemas práticos[20], transferindo para os entes legitimados a delimitação

---

(Orgs.). **Improbidade Administrativa:** principais alterações promovidas pela Lei 14.230. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 604.

18. Razões do veto: "A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado, o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade. Assim, excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível representa retrocesso da matéria, haja vista se tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente". (BRASIL. Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019. Portal da Legislação. Brasília, dez/2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Data de acesso: 22.07.2023).

19. Consta do veto a seguinte justificativa: "A propositura legislativa, ao determinar que o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade, contraria interesse público por ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance de melhores resultados, comprometendo a própria eficiência da norma jurídica que assegura a sua realização, uma vez que o agente infrator estaria sendo incentivado a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação" (BRASIL. Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019.Portal da Legislação. Brasília, dez/2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Data de acesso: 22 jul. 2023.

20. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel, FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa:** Lei 8.429/1992 com as alterações da Lei 14.230/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 367.

de marcos normativos a serem confirmados nas decisões judiciais homologatórias[21].

Saliente-se, ainda, que o acordo de não persecução civil ingressou no ordenamento jurídico brasileiro sobre a égide da redação original da Lei nº 8.429/1992, que foi profundamente alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, alcunhada por muitos de "nova lei de improbidade administrativa"[22].

Muitas das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 repercutem nos acordos de não persecução civil a serem formalizados, seja pela expressa aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de improbidade, o que inclui o ANPC, seja pela nova configuração conferida à improbidade administrativa, que passou a exigir o dolo em todos os tipos, ou ainda pela delimitação mais precisa das sanções.

3.2 INICIATIVAS VOLTADAS À REGULAMENTAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL – ANPC: MARCOS NORMATIVOS INICIAIS

Diante da ausência de expressa regulamentação quanto aos pressupostos, requisitos e limites à formalização do ANPC, os Ministérios Públicos, Federal e Estaduais, logo após a publicação da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, prontificaram-se a emitir Notas Técnicas e Resoluções visando fixar parâmetros à utilização do instituto. Isso porque, embora a redação original da Lei nº 8.429/1992 atribuísse legitimidade *ad causam* ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada (art. 17, *caput),* a iniciativa ministerial vinha se sobressaindo, diante do pequeno número de ações judiciais propostas pelos entes interessados em comparação às milhares de ações intentadas pelo Ministério Público[23].

Muitos dos posicionamentos adotados na tramitação do acordo de não persecução civil decorreram da utilização de normativas integrantes do microssistema de tutela coletiva[24].

---

21. STJ. Acordo em Recurso Especial nº 131.4581 – SP (2018/0148731-5). Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julgamento: 23.02.2021.
22. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel, FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
23. Rogério Pacheco Alves aponta como razão para essa desproporção numérica a falta de independência dos procuradores dos entes federados, reforçada pela estrutura hierárquica dessas pessoas jurídicas (GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2015. p. 904).
24. Tem-se a Lei nº9.784/1984 (Lei da Ação Civil Pública), Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção), assim como a Resolução nº 179/2017 do CNMP. Nesse sentido também tangencia a posição

No âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, um dos pioneiros na normatização do ANPC, foi publicada a Resolução nº 1193[25], de 11 de março de 2020, que fundamentou a Nota Técnica nº 02/2020 PGJ/CAOPP[26], disciplinando o acordo de não persecução civil, com a regulamentação do art. 17, §1º da Lei n 8.429/1992, pela Lei nº 13.964/2019.

No âmbito federal, em novembro de 2020 foram estabelecidas diretrizes para celebração do ANPC, por intermédio da Orientação nº 10, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal[27]. A referida normativa estabeleceu o acordo de não persecução civil e o acordo de leniência como categorias específicas de termos de ajustamento de conduta. Fixou também a necessidade de homologação do ajuste pelo juízo competente, podendo ainda ser submetido à homologação prévia da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. A Orientação traz um capítulo que trata especificamente dos direitos e deveres dos celebrantes do acordo, além de fixar as cláusulas necessárias do ANPC e possibilidade de formalização do ajuste em segunda instância, dentre outros aspectos.

Também a Advocacia Geral da União, em julho de 2021, editou a Portaria nº 18[28], regulamentando o acordo de não persecução civil no seu âmbito e

---

jurisprudência, senão vejamos: "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ILEGALIDADE. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. SIMULAÇÃO. NULIDADE. DENUNCIAÇÃO À LIDE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. PUBLICAÇÃO DE EDITAL. CHAMAMENTO AO PROCESSO. POSSIBILIDADE. (...) 6. Ademais, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento segundo o qual, por força do princípio da integração, as Leis 4.717/1965, 7.347/1985, 8.078/1990 e 8.429/1992, dentre outras, compõem um microssistema processual coletivo, com o objetivo de propiciar uma adequada e efetiva tutela dos bens jurídicos por elas protegidos, não havendo óbice à utilização de norma do Código de Defesa do Consumidor à Ação Civil Pública, no caso. 7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido". (STJ, REsp 1788797/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2019, DJe 18/11/2019).

25. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Resolução n. 1.193-CPJ de 11 de março de 2020**. Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92 e no art. 7º, § 2º da Resolução n. 179/2017 do CNMP. São Paulo, SP. p. 06. Disponível em: http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1193.pdf. Data de acesso: 10 jun. 2020.
26. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.**NOTA TÉCNICA n. 02/2020 –PGJ/CAOPP**. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020 -CPJ. 24 de fevereiro de 2021. Disponível em < https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632> Data de acesso: 20 jun. de 2022.
27. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Orientação 5ª CCR nº 10 de 2020**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf/at_download/file. Data de acesso: 07 jul. 2022.
28. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº18, de 19 de julho de 2021**. Regulamenta o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa no âmbito da

no da Procuradoria-Geral da Federal. Dentre os requisitos para formalização do ANPC, essa normativa exige o reconhecimento da prática do ilícito, com o ressarcimento dos danos e restituição do produto do enriquecimento ilícito, quando for o caso. Trata da formalização do ajuste, no âmbito do procedimento administrativo ou no curso da ação judicial. Quanto à homologação judicial, somente foi prevista em caso de risco de ocorrência de prescrição em prazo não suficiente para o cumprimento integral do acordo.

No Conselho Nacional do Ministério Público, em 01 de julho de 2021, foi apresentada proposta de Resolução, pelo então Conselheiro Silvio Roberto de Oliveira de Amorim Júnior, que teve por objetivo disciplinar o acordo de não persecução civil no âmbito do Ministério Público. Tal proposta, no entanto, não prosperou.

Saliente-se que outros Ministérios Públicos estaduais também se prontificaram em expedir atos normativos regulamentando o novo instituto, estabelecido pela Lei nº 13.964/2019[29]. Também às Procuradorias dos entes federados se movimentaram na regulamentação do ANPC[30].

Toda mobilização em torno da regulamentação do acordo de não persecução civil levou à formalização de inúmeros ajustes extrajudiciais, no âmbito de inquéritos civis em tramitação nos diversos Ministérios Públicos, e judiciais, no bojo das ações de improbidade em andamento ou em fase de execução, ainda sob a égide da redação original da Lei nº 8.429/1992, com a normativa introduzida pela Lei nº 13.964/2019.

Registre-se que diante da inexistência de regulamentação uniforme, houve divergências quanto aos requisitos, conteúdo e limite temporal dos ajustes estabelecidos. No Estado da Bahia, por exemplo, foram realizados acordos sem a exigência de reconhecimento expresso da prática do ato de improbidade, o que certamente facilita o acatamento do ajuste pelo beneficiário[31].

Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. DOU. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/1248648172/portaria-normativa-n-18-19-07-2021-ato-publicado-no-dou>. Data de acesso: 08 ago.2021.

29. Nesse sentido, tem-se: Resolução nº 04, de 17 de agosto de 2020, do Ministério Público do Estado do Piauí; Resolução nº 80/2020/CSMP, do Ministério Público do Estado de Mato Grosso; Resolução nº 03, de 21 de maio de 2021, do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul; Resolução CPJ nº 40/2020, do Ministério Público do Estado da Paraíba; Resolução nº 03/2020 – CPJ, do Ministério Público do Estado do Amapá.

30. A título de exemplo, tem-se a Resolução nº 20/2020, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

31. Foi o caso do Inquérito Civil - IDEA nº 003.9.173908/2021. No qual a beneficiária e petição externou sua discordância apenas com a cláusula que tratava da confissão da prática do ato de improbidade administrativa.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, sanou-se parcialmente o problema da ausência de normativa, pois agora se tem uma regulamentação específica, de nível nacional, sobre o ANPC estabelecida no art. 17-B, da Lei nº 8.429/1992. Evidente que no âmbito de cada ramo do Ministério Público, poderão ser editadas normas de uniformização de procedimento, naquilo que não seja incompatível com a lei.

Cumpre informar que o instituto do acordo de não persecução civil foi brindado com regulamentação nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Na 19ª Sessão Ordinária de 2024, ocorrida em 10 de dezembro do referido ano, o colegiado aprovou a Resolução nº 306, publicada em 17 de fevereiro de 2025, disciplinadora do novo instituto, estabelecendo parâmetros para a utilização do ANPC pelo Ministério Público brasileiro[32]. Acrescente-se que, segundo dispõe o art. 22 da Resolução, "Cada ramo do Ministério Público adequará seus atos normativos que tratem sobre o acordo de não persecução civil aos termos da presente Resolução no prazo de 120 (cento e vinte dias), a contar de sua entrada em vigor".

3.3 DIRETRIZES GERAIS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI Nº 14.230/2021

Dentre as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA, conforme já informado, consta a regulamentação do acordo de não persecução civil com a introdução do art. 17-B na Lei nº 8.429/1992. Nesse contexto, passa-se à análise do panorama geral da nova normativa conferida ao instituto.

Inicialmente, o *caput* do art. 17-B estabelece o conteúdo obrigatório da avença, sem os quais, a rigor, não será homologado pelo Poder Judiciário, quais sejam: o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados (art. 17-B, I e II). No que se reporta ao ressarcimento do dano, para fins de apuração do seu valor, o §3º, do mesmo artigo, estabelece que "deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias"[33].

32. O vídeo oficial da sessão está depositado na plataforma Youtube, no seguinte endereço: https://www.youtube.com/live/nOA05pGfyIQ , a partir do tempo de 1:27:42 e até 2:37:04. Acesso em 03 de janeiro de 2025.

33. Em sede de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário da Suprema Corte, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, deferiu na Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, nº 7.236/DF, suspendeu a eficácia do §3º, do art. 17-B, da Lei nº 8.429/1992. (STF - ADI: 7236 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento:

Já o §1º, do art. 17-B exige para a formalização do ANPC: a) a oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; b) a aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; c) a homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa (§1º, incisos I, II e III, do art. 17-B).

O §2º, do art. 17-B, por sua vez, em consonância com o disposto no § 2º do art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942[34], com as alterações realizadas pela Lei nº 13.655/2018[35], fixa os parâmetros para a formalização do acordo que deverá sopesar a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade, a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens para o interesse público da rápida solução do caso.

Quanto ao momento da formalização, o ANPC poderá ser celebrado na investigação do ilícito, no curso da ação civil ou na execução da sentença condenatória, conforme preconiza o §4º, do art. 17-B.

Quanto a esse ponto, deve-se ponderar os limites do acordo quando estabelecido na fase de execução. Isso porque a fase de execução da ação de improbidade ocorre após o trânsito em julgado da sentença, conforme se depreende do art. 12, §9º, da LIA.

A proteção à coisa julgada no ordenamento jurídico brasileiro vem estabelecida no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, reforçada pelo art. 6º, da LINDB. Pelo princípio da eficácia da coisa julgada, após o trânsito em julgado da sentença o seu conteúdo não pode ser alterado. Nessa perspectiva, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento do Habeas Corpus nº 185.913, fixou a tese sobre a possibilidade de celebração de acordos de não persecução penal em casos que estavam em andamento quando da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, desde que a solicitação tenha sido feita até o trânsito em julgado da sentença.

Em outra oportunidade, o STF também se manifestou frente ao limite temporal para formalização do acordo de não persecução penal, estabele-

---

27/12/2022, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 09/01/2023 PUBLIC 10/01/2023).

34. BRASIL. **Decreto-Lei nº4.657, 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Data de acesso: 17 set.2021.

35. "Art. 22(...)§2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes dos agentes". (Brasil, 2018).

cendo que o art. 28-A do Código de Processo Penal pode ser aplicado de forma retroativa a atingir tanto investigações criminais quanto ações penais em curso, até o trânsito em julgado da sentença (HC 217275 A GR-SEGUNDO/SP). Ainda no mesmo sentido, dispõe o Enunciado nº 98 da Segunda Câmara de Coordenação e Revisão do MPF quando afirma que é "cabível o oferecimento de acordo de não persecução penal no curso da ação penal, isto é, antes do trânsito em julgado, desde que preenchidos os requisitos legais (…)".

No que se reporta ao ANPC, para garantir a proteção da coisa julgada, entende-se que a sua formalização na fase de execução da sentença condenatória, possibilitada pelo art. 17-B, §4º, da Lei nº 8.429/1992, não permite a substituição de uma sanção por outra, limitando-se a alterar a forma de cumprimento das sanções e medidas de natureza pecuniária. Como exemplo, tem-se a possibilidade de alteração do parcelamento do valor do ressarcimento ou da multa aplicada[36] .

Apesar do §5º, do art. 17-B, estabelecer que os acordos em improbidade só podem ser celebrados pelos investigados ou demandados, acompanhados de advogado, com o Ministério Público – único legitimado para propor ação de improbidade administrativa, pela redação do art. 17, *caput,* da Lei nº 8.429/1992 – deve-se ressaltar que a legitimação foi também estendida para pessoa jurídica lesada. Isso porque o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, reconheceu – a partir das Ações Direitas de Inconstitucionalidades nºs 7042 e 7043 – a inconstitucionalidade da supressão, pela Lei nº 14.230/2021, da legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada para propositura da ação de improbidade, e, consequentemente, para realização do acordo de não persecução civil[37].

36. Nesse sentido é o enunciado aprovado no 1º Congresso de Defesa da Integridade, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, segundo o qual: "O ANPC pode ser formalizado no momento da execução das sanções, que ocorre após o trânsito em julgado da sentença, conforme disposto no art. 17-B, §4º, c/c art. 12, §9º, da Lei nº 8.429/1992. No entanto, na fase de execução, em respeito à coisa julgada, não cabe substituição de uma sanção por outra, sendo possível apenas alterações quanto à forma de cumprimento das sanções e medidas de natureza pecuniária".

37. Ementa: "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMONIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE."

No §6º, do art.17-B figura a possibilidade de cláusulas heterogêneas e atípicas no acordo[38].

O referido dispositivo permite que o ajuste contemple a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades, e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, além de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. Nesse sentido, tem-se decisão do Superior Tribunal de Justiça estabelecendo que:

> (...) além dos pressupostos que devem ser preenchidos para a celebração do acordo – estando dentre eles as obrigações atinentes à reparação ao erário e aplicação de uma ou mais sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa -, é possível que sejam pactuadas outras obrigações[39].

Por fim, nos casos de descumprimento do acordo pelo investigado/acusado, o §7º, do art. 17-B da LIA estabelece a vedação de celebrar novo acordo pelo prazo de 5(cinco) anos, contados do conhecimento do efetivo descumprimento pelo acordante. Para fins de controle efetivo do impedimento para formalização do ajuste, seria de grande utilidade a criação de um cadastro nacional, pelo Conselho Nacional do Ministério Público[40].

3.4 A PRINCIPIOLOGIA APLICADA AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Segundo Alexy[41], r*egras* são normas que ordenam, proíbem ou permitem algo definitivamente. Elas contêm um dever definitivo. Quando seus preceitos são cumpridos, produz-se a consequência jurídica. Os *princípios*, por outro lado, contêm um dever ideal. Eles são mandamentos a serem otimizados.

(ADI 7042/DF – 7043/DF. Rel. Min. Alexandre de Morais. Data de julgamento: 31.08.2022. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023.)

38. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Acordo de Não Persecução Cível. **Lei de Improbidade Administrativa Reformada.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022. p. 638.
39. STJ. REsp. 1.921.272/SP, 2ª Turma, rel. Min. Francisco Falcão. DJe 17.11.2021.
40. Neste sentido, também se manifesta Fernando da Fonseca Gajardoni (GAJARDONI, Fernando da Fonseca, CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel, FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 394.).
41. ALEXY, Robert. Minha filosofia do Direito: a institucionalização da razão. **Constitucionalismo Discursivo.** Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre, 2015. p. 37.

Regras e princípios integram o sistema normativo, sendo o princípio pedra angular desse sistema, por consagrar valores que o fundamentam, orientando sua compreensão, interpretação e aplicação[42].

Assim, a distinção entre *regras* e *princípios* é de natureza qualitativa e não de grau[43].

Se a regra é válida, então deve ser realizado exatamente aquilo que ela prescreve. Pressupõe uma atividade de subsunção. Já o princípio, os graus de realização podem variar. Ele exige que algo seja realizado em medida tão alta quanto possível. Ele colide com outros princípios, exigindo uma atividade de ponderação[44].

Nenhum sistema de normas é tão perfeito que solucione todos os casos com a subsunção do fato ao tipo de uma regra. Sempre existe a possibilidade de contradições normativas, falta de regras sobre as quais a decisão possa apoiar-se ou, ainda, a necessidade de se decidir, em certos casos, contra o texto da lei[45]. Assim, sob tal aspecto, existe uma abertura necessária do direito que possibilita uma interpretação não positivista que pode se desenvolver pelo argumento de princípios[46].

Humberto Ávila[47], reportando-se ao critério distintivo entre regras e princípios a partir da natureza do comportamento prescrito, informa que enquanto as *regras* são norma imediatamente descritivas, uma vez que estabelecem condutas a serem adotada. Os *princípios*, por sua vez, são normas imediatamente finalísticas, determinam a realização de um fim juridicamente relevante, ou seja, estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos.

Para correta interpretação dos dispositivos que informam o ANPC é importante o exame da principiologia aplicada ao instituto, inclusive após a determinação expressa da submissão do sistema da improbidade administrativa aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

---

42. CUNHA JÚNIOR. Dirley. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 39.
43. SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais I,** 2003. p. 610.
44. ALEXY, Robert. Minha filosofia do Direito: a institucionalização da razão. **Constitucionalismo Discursivo.** Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre, 2015. p. 37.
45. Ibid., p. 36.
46. Diferente dos princípios que são mandamentos de otimização e, em consequência, contêm um dever ideal, de natureza prima-facie, as regras são normas que ordenam, proíbem ou permitem algo definitivamente. (Ibid. p. 37).
47. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios:** da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 95.

Conforme informado no capítulo anterior, quando do ingresso da Lei nº 8.429/1992 no ordenamento jurídico brasileiro, era-lhe atribuída a natureza civil *lato sensu*. No entanto, parte da doutrina e jurisprudência caminharam no sentido de alocá-la no âmbito do Direito Público Sancionador.

Nessa perspectiva, dentre as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei de Improbidade Administrativa, consta a inclusão do §4º, ao art. 1º, determinando que "Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador[48]".

Já se ponderou, também no capítulo anterior, que todos os princípios versando sobre ilícitos, sanções, processos sancionadores e sobre as garantias deferidas aos acusados e aos sancionados em geral, como insculpidos na Carta Magna, são sopesados tanto pelo Direito Penal como pelo Direito Administrativo Sancionador.

Ressalte-se, no entanto, que há peculiaridades a considerar, uma vez que os princípios do Direito Administrativo Sancionar aplicados à improbidade administrativa em razão do art. 1º, §4º, da Lei nº 8.429/1992, não podem sofrer o mesmo tratamento quando aplicados ao Direito Penal[49].

A privação da liberdade, que atinge direito personalíssimo do indivíduo, é peculiaridade do Direito Penal. Por outro lado, o interesse público possui

---

48. BRASIL. **Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Data de acesso: 08 de jan. 2022.

49. Sobre a questão, o desembargador do TJSP ANTONIO CELSO FARIA, na Apelação Cível no 1008065-69.2014.8.26.0068, recentemente (16.02.2022) apontou que: "O art. 1º, § 4º, da LIA, com a nova redação dada pela Lei 14.230/2021, estabelece que "aplicam-se ao sistema de improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador". Essa alteração do legislador desconsiderando toda doutrina anterior que se produziu acerca da matéria e que apontava a natureza civil das sanções de improbidade, estabeleceu uma natureza jurídica das sanções, mas não apontou critérios para aplicação da lei nova no tempo. (...)O direito administrativo sancionador não segue e nem pode seguir as mesmas regras do direito penal, pois, ainda que sejam relacionados ao mesmo ramo do direito, que é o direito público, possuem algumas características absolutamente distintas, sendo a principal delas a do princípio da supremacia do interesse público no direito administrativo. A sanção penal é uma sanção que atinge o indivíduo e os seus direitos personalíssimos. As sanções estabelecidas pelo chamado direito administrativo sancionador, no caso da improbidade administrativa, têm um interesse público que supera o interesse individual, sendo que a sanção de suspensão dos direitos políticos e perda do cargo, atingem o agente público e, portanto, preservam a relevância e princípios constitucionais vinculados ao cargo ou função que o agente público exerce. A *novatio legis in mellius* não pode receber o mesmo tratamento do direito penal, não havendo que se falar em simetria entre o direito administrativo sancionador e o direito penal". (TJSP; Apelação Cível 1008065-69.2014.8.26.0068; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Barueri - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 16/02/2022; Data de Registro:16/02/2022; sem destaques no original).

um alcance e importância maior no Direito Administrativo. Há diferenças entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, que justifica a existência de regimes jurídicos distintos, o que impacta na compreensão dos princípios a eles aplicados.

Estando o ANPC incluído no sistema da improbidade administrativa, além da observância dos princípios de direito público, deve atentar àqueles relacionados ao Direito Público Sancionador, quando da sua formalização e execução.

Saliente-se que a incidência dos princípios do Direito Público Sancionador ao sistema de improbidade passa a exigir uma análise mais garantista no que tange a aplicação da LIA pelo Poder Judiciário, o que inclui o acordo de não persecução civil, buscando-se afastar a insegurança jurídica da redação original da Lei nº 8.429/1992, cujos conceitos abertos geravam posicionamentos divergentes, sem parâmetros uniformes[50].

Dentre os princípios de direito público aplicados ao ANPC, decidiu-se por destacar aqueles elencados no *caput,* do art. 37, da Constituição Federal. Já no que se reporta aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, abordar-se-á aqueles que mais repercutem no âmbito do ANPC, quais sejam: o do devido processo legal, o do contraditório e o da proporcionalidade, todos destinados a garantir a máxima eficácia e efetividade na defesa do patrimônio público.

É importante ressaltar que não se pretende ingressar no debate entre a efetiva natureza principiológica conferida a certos princípios, a partir da adoção da teoria de Alexy entre princípios e regras[51].

50. CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. Artigo 1º. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca, CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel, FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa:** Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. Salvador: Revista dos Tribunais, 2021. p. 49.

51. Nessa perspectiva, o princípio da legalidade será tratado como princípio, apesar da sua natureza principiológica se encontrar associada à teoria tradicional dos princípios, adotada, dentre outros, por Jorge Miranda (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 225.). Segundo Virgílio Afonso da Silva, caso se adote a teoria de Alexy quanto à distinção de regras e princípios, o princípio da legalidade seria uma regra. (SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais I,** 2003. p. 613.)