

COORDENAÇÃO

Daniel de Resende Salgado

Luis Felipe Schneider Kircher

Ronaldo Pinheiro de Queiroz

Justiça Consensual

**Acordos
criminais, cíveis
e administrativos**

2ª edição

Revista, ampliada e atualizada

Apresentação

MAURO CAMPBELL MARQUES

Prefácio

ANTONIO SCARANCE FERNANDES

2026

 **EDITORA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

ALGUNS DILEMAS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

RONALDO PINHEIRO DE QUEIROZ¹

Sumário • 1. Introdução. 2. O dilema da indisponibilidade do interesse público x consensualidade. 3. Contexto de surgimento da consensualidade na improbidade administrativa e seus instrumentos de negociação. 3.1. Acordo de leniência. 3.2. Termo de ajustamento de conduta. 3.3. Acordo de não persecução cível. 4. Conceito e contornos jurídicos. 5. Modalidades do acordo de não persecução cível e o dilema da confusão metodológica. 6. Acordo extrajudicial e judicial. 7. O dilema da negociação da sanção de direitos políticos. 8. O dilema do acordo de não persecução cível nos tribunais. 9. O dilema do descumprimento do acordo e suas consequências jurídicas. 10. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

A Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) recebeu, em 24 de dezembro de 2019, por meio da Lei 13.964, o instituto do acordo de não persecução cível (ANPC), sendo uma alteração revolucionária para o padrão contencioso dessa esfera de responsabilização jurídica. Recentemente, a Lei 14.230, de 26 de outubro de 2021, que operou uma verdadeira reforma na LIA, trouxe novas alterações ao ANPC, regulamentando-o com mais detalhes.

Durante toda a vigência da LIA, um ponto que era praticamente pacífico dizia respeito à impossibilidade de realização de acordo, transação ou conciliação

¹ Procurador Regional da República. Doutor e mestre em Direito pela PUC-SP. Professor e orientador pedagógico da ESMPU. Foi professor adjunto do Curso de Direito da UFRN (2009-2018). Foi membro do Grupo de Trabalho para acompanhamento das investigações do Caso Lava Jato perante o Supremo Tribunal Federal. Ex-Secretário Executivo da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção) do Ministério Público Federal. Foi integrante do Grupo Executivo da Secretaria de Cooperação Jurídica Internacional da Procuradoria Geral da República. Ex-coordenador do Núcleo Combate à Corrupção no MPF/RN. **Foi membro** do Grupo de Trabalho para regulamentação do acordo de não persecução cível no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

na improbidade administrativo, por força da própria clareza da redação original² do § 1º do art. 17 da LIA, que vedava qualquer tipo de negociação³.

Assim, ironicamente, a zona de conforto das partes no âmbito da improbidade administrativa era o conflito, seguindo a cultura demantista de nossa comunidade jurídica e fundada numa interpretação conservadora da indisponibilidade do interesse público.

Com a introdução de mecanismos de autocomposição, os litigantes habituais da improbidade administrativa têm que lidar com essa nova habilidade negocial e encontrar um ponto ótimo no acordo para que sua celebração seja aderente ao interesse público primário.

À míngua de uma regulamentação mais detalhada e de um campo de execução mais extenso (permitindo uma curva de aprendizagem mais madura e eficiente), o acordo de não persecução cível tem trazido inúmeros dilemas morais, jurídicos e práticos.

O propósito do presente artigo é enfrentar alguns desses dilemas, selecionados a partir de uma percepção pessoal de relevância, numa proposta de contribuir com o debate, que se encontra em estágio bastante inicial, e numa tentativa de encaminhar algumas respostas que busquem harmonizar utilidade, eficiência e interesse público para os acordos de não persecução cível.

2. O DILEMA DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO X CONSENSUALIDADE

A indisponibilidade do interesse público ortodoxamente transmitia a ideia de que a consensualidade era incompatível com o direito sancionador, notadamente em razão da aplicação da legalidade estrita e da intransigibilidade do direito material administrativo, razão pela qual as sanções deveriam ser impostas pelo Estado sem abrir qualquer espaço de negociação quanto ao seu conteúdo, garantindo a participação do réu somente pelo contraditório e ampla defesa.

Não se pode dizer que esse modelo está ultrapassado, mas há ao redor do mundo um movimento que tem estimulado, a partir de determinados

² Art. 17. § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

³ A doutrina era praticamente unânime nesse sentido, sendo que o máximo que se admitia era o parcelamento do pagamento do ressarcimento do dano.

parâmetros, a adoção de modelos de solução negociada para o direito sancionador. Percebeu-se que a consensualidade no direito sancionador também é plenamente capaz de proteger bens jurídicos, recompor a juridicidade com o dispêndio de menos recursos do Estado e energia das partes, trazendo igual ou maior eficácia no cumprimento das sanções e na prevenção de reiteração de conduta ilícita. Os dois modelos podem conviver harmonicamente.

Sob essa perspectiva, há de se reconhecer que a consensualidade, ao contrário do que se pensava, é compatível e fomentadora do interesse público. Havia, portanto, um falso dilema que foi desconstruído tão logo os modelos de justiça negociada foram postos em execução e mostraram a que vieram.

No Brasil não foi diferente, tendo esse movimento iniciado, inclusive, no âmbito do direito penal e processo penal, enfrentando dogmas como o princípio da *ultima ratio* e da obrigatoriedade e indisponibilidade da ação penal, seguindo-se para o âmbito do direito administrativo sancionador e culminando, finalmente, na improbidade administrativa, a última a resistir aos mecanismos autocompositivos.

Cumprе salientar que não é qualquer consensualidade que se harmoniza com o direito sancionador. Há dois padrões que variam de acordo com a intensidade da autonomia da vontade, que vão do equilíbrio à quase submissão.

Nos acordos horizontais, as partes têm ampla margem de negociação por estarem, ao menos juridicamente, em posições de igualdade. Isso quer dizer que o próprio sistema jurídico não impõe limitações para a *fase de pontuação* do acordo e as partes têm plena liberdade para formatação das cláusulas do ajuste, podendo negociar tudo que não seja proibido pela lei, ordem pública e bons costumes. Prevalece, nesse modelo, o princípio da autonomia privada⁴.

A autonomia da vontade relaciona-se ao conteúdo do contrato e a liberdade de contratar diz respeito ao poder de escolha, ilimitado, em contratar com alguém.

⁴ Segundo Flávio Tartuce: “Dessa dupla liberdade da pessoa, sujeito contratual, é que decorre a autonomia privada, que constitui a liberdade que a pessoa tem para regular os próprios interesses. De qualquer forma, que fique claro que essa autonomia não é absoluta, encontrando limitações em normas de ordem pública e nos princípios sociais.” (In *Manual de Direito Civil*. 8 ed. São Paulo: Método, 2017, p. 653)

O modelo de acordos horizontais envolve direitos disponíveis e o próprio Estado pode ser um dos celebrantes dessa negociação, como no contrato de aluguel para uma repartição pública, embora com algumas derrogações em prol do interesse público.

Importante dizer que, mesmo nos contratos horizontais entre particulares envolvendo direito disponível, a autonomia da vontade não é absoluta, havendo limitações em prol da função social do contrato⁵. Por consectário lógico, há uma maior limitação da vontade nos acordos verticais.

Os acordos verticais envolvem direitos indisponíveis que acabam limitando a autonomia da vontade de ambas as partes, pois a parte com posição dominante está adstrita aos limites legais para a negociação (ou seja, com poder decisório restrito) e a outra parte tem pouquíssimo espaço para “barganha”, pois a essência do direito material deve ser mantida. Esse modelo contratual desenha um desequilíbrio de forças entre as partes e não há nenhuma antijuridicidade nisso, pois as partes devem ajustar o interesse público às suas vontades.

Segundo RAFAEL PEREIRA:

“A relativização da indisponibilidade não significa impunibilidade, com isenções de responsabilidade ou sanções, mas sim a utilização de instrumentos de acordo de não persecução cível, que de maneira mais eficiente e eficaz seja capaz de reparar o dano e empregar uma sanção proporcional com o fato praticado, podendo algumas vezes não coincidir com a integridade da sanção definida na lei de improbidade.”⁶

No âmbito do direito sancionador pode-se afirmar que os acordos seguem o modelo vertical, pois os requisitos e as condições de contratação são altamente regulados, diminuindo o poder de negociação da parte pública celebrante e aumentando o estado de submissão da parte contrária. Se é certo que os acordos verticais também são pautados pela voluntariedade (do contrário não seria acordo), também é verdade que a autonomia da

⁵ Enunciado de n. 23 CJF/STJ, aprovado na I Jornada de Direito Civil: A função social do contrato, prevista no art. 421 do novo Código Civil, não elimina o princípio da autonomia contratual, mas atenua ou reduz o alcance desse princípio, quando presentes interesses metaindividuais ou interesse individual relativo à dignidade da pessoa humana.

⁶ PEREIRA, Rafael. *Manual do acordo de não persecução cível*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020, pp. 44-45.

vontade está delimitada pelo interesse público, cujo núcleo essencial deve ser preservado.

3. CONTEXTO DE SURGIMENTO DA CONSENSUALIDADE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO

3.1. Acordo de leniência

em 2014 o Ministério Público Federal firmou os primeiros acordos de leniência na alçada da improbidade administrativa, envolvendo agentes públicos, empresas e particulares. Tais acordos foram homologados pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (5CCR), que é responsável pela área de combate à corrupção, dando validade e eficácia à negociação.

Diante dessa nova realidade, vários Ministérios Públicos Estaduais regulamentaram a realização de acordos de leniência na improbidade administrativa, dando eficácia social a este novo entendimento, como é o caso do Ministério Público do Paraná, de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, entre outros.

Um dos fundamentos para se admitir a leniência na improbidade administrativa está na observância do princípio da eficiência no combate à corrupção, conforme aponta PEDRO ANTONIO DE OLIVEIRA MACHADO:

“Vê-se assim que a atuação estatal reclama mais eficiência na apuração e punição dos atos de improbidade administrativa, bem como de ressarcimento ao erário. Fábio Medina Osório (2015, p. 62-63, 65) fala em crise de gestão do aparato estatal, criticando o desgoverno, o descalabro administrativo, favorecimento de todo tipo, irregularidades disseminadas, ilegalidades culturalmente aceitas, apontando que a crise de nosso sistema punitivo revela, ademais, uma significativa parcela da crise mais ampla, a do Estado brasileiro.”⁷

E como a barreira do art. 17, § 1º, foi superada para se permitir tais acordos? Enfrentando essa intricada questão, NICOLAO DINO informa que:

⁷ MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. *Acordo de leniência & a lei de improbidade administrativa*. Curitiba: Editora Juruá, 2017, p. 162.

“O instituto da colaboração premiada também se harmoniza com a ideia de discricionariedade regrada ou de mitigação do princípio da obrigatoriedade, já que, por meio dela, pode-se requerer redução de pena ou, até mesmo, perdão judicial, a depender do grau de efetividade dos elementos obtidos por intermédio do colaborador (Lei 12.850, de 2013, art. 4º)

Em outro passo, é importante asseverar que, na esfera da improbidade administrativa, critérios baseados em proporcionalidade e necessidade têm sido utilizados para mitigar a obrigatoriedade e a indisponibilidade da ação pública. Situações há em que a severidade das sanções previstas na Lei 8.429/92 não se coaduna com comportamentos de diminuto potencial ofensivo. O descompasso entre certas infrações que não implicam efetiva lesão aos bens jurídicos tutelados pela LIA, e as sanções previstas nesse diploma legal pode justificar, em muitos casos, a não propositura de ação de improbidade administrativa, mediante a adoção do parâmetro constitucional da proporcionalidade, sem prejuízo do estabelecimento de medidas tendentes a garantir o ressarcimento do erário. Eventuais arquivamentos de investigações com base nessa linha argumentativa devem ser submetidos a revisão da instância superior do Ministério Público.

Essa breve digressão tem o propósito de acentuar que as mesmas razões que inspiram o operador a mitigar o caráter obrigatório da ação penal estão presentes no campo da responsabilização com base na Lei 8.429/92, porquanto a persecução penal e a persecução nos termos da LIA se encartam no mesmo espaço do direito sancionador, fortemente impregnado pelo princípio da proporcionalidade.

A busca da eficiência no enfrentamento da improbidade é uma necessidade incontestável. A complexidade do fato configurador de improbidade administrativa, em muitos casos, só pode ser adequadamente averiguada e desnudada a partir da cooperação de sujeitos integrantes da estrutura que se dedicou à prática ilícita. Celeridade, simplicidade e eficiência são vetores igualmente presentes neste importante campo de enfrentamento da corrupção. E, havendo colaboração de um infrator, não é adequado que as cominações a ele destinadas sejam iguais às aquelas a serem atribuídas a infratores de escalão superior, sob pena de ofensa ao princípio da proporcionalidade.

Nessa linha de raciocínio, revela-se inteiramente pertinente e eficaz a utilização da colaboração premiada na persecução por improbidade administrativa. Há que se buscar fundamento para tanto, superando-se a ausência de previsão normativa explícita mediante a inserção da Lei 8.429/92 no microsistema de combate à corrupção.

É correto afirmar, com efeito, a existência de um microsistema destinado ao enfrentamento da corrupção. Também integram esse microsistema a

Leis 12.850/2013, a Lei 12.529/2011 e a Lei 12.846/2013. Em tais diplomas legais, encontram-se disposições relativas à colaboração premiada e ao acordo de leniência. Vale dizer, tanto no que se refere à esfera criminal, como no campo da responsabilização administrativa, há farto regramento acerca da concessão de medidas premiais em prol do investigado/acusado que colabora efetivamente na elucidação do fato e sua estrutura hierárquica, com vistas à ampla punição de coautores e partícipes da empreitada ilícita.

Ora, em se tratando de um microssistema anticorrupção, do qual é parte integrante a Lei 8.429/92, é fundamental garantir-lhe coerência e funcionalidade, com a extensão daquelas disposições ao campo da responsabilização por improbidade administrativa.

É importante considerar, nesse passo, que o próprio êxito da colaboração premiada ou do acordo de leniência firmados no âmbito da persecução penal ou do processo administrativo, pode ficar comprometido se a autoincriminação numa instância, em troca de um benefício, puder implicar responsabilização integral em outra instância, na esfera da improbidade administrativa. Isso iria de encontro, inclusive, ao princípio da proteção da confiança legítima, corolário do princípio da segurança jurídica, o qual preconiza que o cidadão, ao confiar no comportamento do Estado, não pode sofrer prejuízos em consequência direta do crédito a ele atribuído.”⁸

A resposta dada por NICOLAO DINO, que inclusive era coordenador da Câmara de Combate à Corrupção quando homologou os primeiros acordos de leniência em 2014, está no microssistema anticorrupção, que exige coerência entre as normas que compõem o seu conjunto.

Nesse ponto, a interpretação gramatical da Lei 8.429/92 deve ceder espaço à interpretação histórica e sistemática. Isso porque, em 1992, quando a lei de improbidade foi aprovada, não existia tradição cultural e normativa no nosso sistema jurídico com relação aos instrumentos negociais de combate à corrupção. Foi por meio de atualizações legislativas que as diversas esferas de responsabilidade passaram a admitir acordos no direito sancionador específico, como a criminal (a lei mais atual é a lei 12.850/2013, o grande marco regulatório, mas antes disso a legislação penal já admitia os acordos de delação), a administrativa (Lei Anticorrupção n. 12.846/2013),

⁸ DINO, Nicolao. *A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória*. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. *A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 533-534.

defesa da concorrência (lei 12.529/2011, mas antes disso a lei 8.884/94, incluído pela lei 10.149/2000).

Percebe-se que o § 1º, do art. 17 da LIA estava funcionando como um redutor de eficiência das diversas normas do microssistema anticorrupção, pois quando o mesmo fato constituía improbidade administrativa, crime, ato lesivo à administração, infração à ordem econômica, dentre outros ilícitos, dificilmente alguém desejaria fechar um acordo de colaboração nas instâncias que o permitem, entregando um arsenal de provas em seu desfavor, em troca de uma premiação, quando essas mesmas provas poderiam ser usadas na esfera de responsabilização da improbidade sem de nenhum benefício de contraprestação, pelo contrário, correndo o sério risco de ter a sua situação jurídica agravada.

Por essa razão, foi salutar uma atualização hermenêutica da Lei 8.429/92, permitindo a realização de acordos de colaboração, sendo o acordo de leniência uma espécie deste gênero.

Conforme já tivemos a oportunidade de escrever:

“O acordo de leniência é um instrumento de grande eficiência para investigações de casos complexos de corrupção. Funciona como uma técnica especial de investigação (recebimento de informações, provas e ressarcimento de danos) e uma técnica de defesa (tratamento mais benéfico para o colaborador). A empresa e os seus sócios, diretores e empregados confessam os ilícitos, entregam informações e provas, antecipam o ressarcimento dos danos, em troca de uma premiação, que consiste na redução ou isenção das sanções que sofreriam.”⁹

À míngua de regulamentação específica na LIA, os pressupostos e requisitos do acordo de leniência na improbidade foram buscados na Lei 12.846/2013, que são compatíveis e harmônicos para tal propósito.

Assim, como pressupostos para se firmar um acordo de leniência com as pessoas físicas e pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos de improbidade, há necessidade que colaborem efetivamente com as investigações e o processo judicial, sendo que dessa colaboração resulte (art. 16

⁹ QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. *Improbidade administrativa: diagnóstico de sua efetividade e propostas de aperfeiçoamento*. In: SALGADO, Daniel de Resende. ARAS, Vladimir. QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. [Org.]. *Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos*. 1 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 481.

da Lei 12.846/2013): I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Como se percebe, a matéria prima do acordo de leniência é a informação, consubstanciada em provas ou caminho de provas. A norma estabelece os seguintes requisitos (art. 16, § 1º da Lei 12.846/2013):

I - a pessoa seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo judicial, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

Cumpridos os pressupostos e requisitos, o colaborador terá direito de ser recompensado com a diminuição de sua potencial penalidade.

Nesse ponto, as partes podem negociar uma premiação que envolva a seleção de uma ou mais sanções adequadas e proporcionais ao binômio gravidade da conduta/colaboração, ou até mesmo a imunidade processual, para casos excepcionais.

3.2. Compromisso de ajustamento de conduta

Mais recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) admitiu a possibilidade de realização de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) em ações de improbidade administrativa, por meio de Resolução 179, de 26 de julho de 2017, ao dispor que:

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

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos,

coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

§ 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 ato praticado.

§ 3º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso.

O Conselho Nacional do Ministério Público tem recomendando uma atitude mais resolutória do que demandista para os promotores e procuradores do Ministério Público, razão por que também reconheceu a possibilidade de negociações em improbidade administrativa.

Entendemos que há uma diferença finalística entre o acordo de leniência e o TAC, sendo o primeiro uma espécie de colaboração premiada que visa alavancar a investigação para alcançar um maior número de fatos e pessoas, enquanto que o segundo visaria proteger o bem jurídico com pouca margem de negociação, já que a Lei 7.347/65, no seu art. 5º, § 6º, fala que *os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial*.

RICARDO DE BARROS LEONEL delinea bem a finalidade do compromisso de ajustamento de conduta:

“Não se trata de transação na acepção precisa do vocábulo. Como modalidade de composição de litígios, a transação só se caracteriza caso sejam feitas concessões substanciais por parte de ambos os transigentes quanto ao objeto material do litígio. No compromisso de ajustamento não há concessão alguma por parte do ente público legitimado, mas sim admissão do responsável pela lesão ao cumprimento dos preceitos preventivos, em respeito aos interesses supra-individuais.

Desse modo, o compromisso de ajustamento, como forma de conciliação, amolda-se melhor à espécie denominada ‘submissão, não à transação,

como usualmente é tratada, pela impossibilidade de renúncia total ou parcial dos legitimados quanto ao direito material.”¹⁰

Desse modo, entendemos que o termo de ajustamento de conduta não é o instrumento adequado para se fazer acordo na improbidade administrativa, pelo menos na extensão que se pode esperar dele. Diante da baixíssima escala de negociabilidade do TAC, não há espaço para definir quais sanções podem ser aplicadas imediatamente no caso concreto, a fim de impedir ou encerrar um processo.

Isso porque o comando da norma diz que não há espaço para transigir com o direito material por meio do TAC, podendo apenas haver composição quanto a forma, tempo e modo do estrito cumprimento da lei. O que se pode negociar no TAC, por exemplo, sem desnaturar a sua essência, seria um parcelamento do ressarcimento do dano ao Erário, o pagamento por consignação em contracheque, o recebimento de um bem com valor equivalente ao dano.

Por essa razão, o ordenamento jurídico continuava carente de uma previsão expressa de acordo específico para a lei de improbidade administrativa, sendo que o acordo de não persecução cível veio em boa hora.

3.3. Acordo de não persecução cível

A Lei Anticrime (Lei 13.964/2019) alterou a redação do § 1º do art. 17 da LIA, modificando o modal deôntico de *proibido* para *permitido*. Essa norma ficou em vigor de 24 de janeiro de 2020 a 26 de outubro de 2021¹¹, cuja redação estabelecia que “*As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.*”

Não há dúvida que houve um avanço com essa mudança legislativa. Contudo, esse progresso seria maior se o art. 17-A não tivesse sido vetado pelo Presidente da República.

O art. 17-A, que regulamentava o acordo de não persecução cível, trazendo requisitos e regras procedimentais, foi inteiramente vetado.

Sem um regramento mais detalhado sobre o acordo, a LIA deixou uma página em branco quanto aos seus pressupostos, condições, limites e modalidades.

¹⁰ LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo, RT, 2002, p. 323.

¹¹ Quando foi aprovada a reforma na lei de improbidade administrativa pela Lei 14.230/2021.

Nesse ponto, FÁBIO MEDINA OSÓRIO assevera que:

“Realmente, o fato de o novo artigo ser genérico traz consigo um sério problema. A nova lei apresenta tão somente uma autorização para que acordos seja realizados. Será preciso, assim, regulamentar a questão, explicitando, sobretudo, como, onde e quando os acordos de não persecução poderão ser celebrados, em quais termos e quais requisitos deverão ser atendidos. A nosso sentir, ao menos em um primeiro momento, caberá à pessoa jurídica interessada (art. 17 da Lei nº 8.429/1992), aos ministérios públicos estaduais e federal, além do Conselho Nacional do Ministério Público, tratarem da regulamentação do assunto, evidentemente no estrito campo de suas competências. Enquanto não houver regulamentação, os acordos poderão ser desde logo realizados na perspectiva da discricionariedade administrativa e com base na doutrina e jurisprudência.”¹²

Assim, os Ministérios Públicos Federal e em diversos estados passaram a regulamentar¹³ o instituto do acordo de não persecução cível, a fim de garantir um mínimo de organização e operacionalidade.

O § 1º do art. 17 da LIA foi revogado pela Lei 14.230/2021, a qual passou a regulamentar integralmente o ANPC no art. 17-B, melhorando, sem dúvida, a segurança jurídica do instituto, conforme analisaremos a seguir.

Além disso, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, que regulamenta o ANPC no âmbito do Ministério Público brasileiro, sendo certo que cada ramo do Ministério Público deve ajustar seus atos aos termos desta resolução.

4. CONCEITO E CONTORNOS JURÍDICOS

O acordo de não persecução cível tem natureza de negócio jurídico bilateral celebrado entre, de um lado, o Ministério Público e, do outro, as pessoas, físicas ou jurídicas, investigadas ou processadas pela prática de improbidade administrativa, devidamente assistidas por advogado ou defensor público.

¹² OSÓRIO, Fábio Medina. *Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na Lei de Improbidade Administrativa e seus reflexos na Lei de Improbidade Empresarial*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civil-previsto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial>. Acesso em: 15 mai. 2021.

¹³ Nesse sentido: MPF; MPSP; MPPE; MPRS; MPPI; MPPB; MPMT; MPAP.

A redação do novo art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa diz que:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I – o integral ressarcimento do dano;

II – a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

Segundo RAFAEL PEREIRA:

“Conceitua-se o acordo de não persecução civil como negócio jurídico bilateral realizado entre o legitimado à ação judicial por ato de improbidade administrativa e o sujeito ativo da prática do ato, visando solucionar consensualmente, antes ou durante o trâmite judicial, mediante a aplicação de obrigações semelhantes as sanções, podendo ainda haver ressarcimento ao erário e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, como forma de proteção eficiente da probidade e do patrimônio público.”¹⁴

A Lei 14.230/2021 conferiu legitimidade exclusiva ao Ministério Público tanto para o ajuizamento de ação judicial de improbidade administrativa como para celebrar acordo de não persecução civil, dando mais coerência ao microsistema anticorrupção e segurança jurídica para os institutos consensuais.

Inclusive, estudo¹⁵ completo e analítico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já confirmava que o Ministério Público é o grande protagonista no combate à improbidade administrativa, na medida em que teve a iniciativa (como autor) em 73,73% dos processos de improbidade, sendo o restante pelos demais legitimados. É dizer, de cada 10 ações de improbidade

¹⁴ PEREIRA, Rafael. *Manual do acordo de não persecução civil*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020, p. 56.

¹⁵ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) assessorado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) lançou em 2015 a edição inaugural da SÉRIE “JUSTIÇA PESQUISA” intitulada *Lei de improbidade administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*, resultado do desenvolvimento de pesquisas empíricas em alto nível de excelência pelo Programa de Mestrado em Direito e da Graduação em Direito da Universidade de Itaúna.

ajuizadas, quase 8 são de autoria do Ministério Público, razão pela qual a mudança de legitimidade concorrente para a exclusiva não haveria impacto considerável, pois o *Parquet* sempre esteve e continuará à frente da maioria das investigações, processos e, agora, acordos.

Contra essa legitimação exclusiva, contudo, as associações nacionais dos advogados públicos federais e estaduais ajuizaram as ADIs 7042 e 7043, tendo o Supremo Tribunal Federal declarado a inconstitucionalidade sem redução de texto, conferindo interpretação conforme para autorizar tanto o Ministério Público quanto a Fazenda Pública a formalizarem acordos.

A nosso juízo, a legitimação exclusiva era importante porque o principal móvel da atuação do Ministério Público é o interesse público primário, enquanto a pessoa jurídica interessada podia se contentar com o interesse público secundário (tanto que a LIA autorizava esse ente a quedar-se inerte nas ações ajuizadas pelo *Parquet*). A duas porque a possibilidade de mais legitimados para fazer acordos pode gerar uma insegurança jurídica maior (havendo conflito de interesses entre os dois), sendo certo que a conduta tipificada como improbidade administrativa, em regra, também é tipificada como algum crime contra a Administração Pública, sendo o Ministério Público o exclusivo legitimado (*dominus litis*) para o ajuizamento da ação penal pública e celebração de acordos penais (transação penal, suspensão condicional do processo e acordo de não persecução penal). Assim, não existe segurança jurídica maior para o investigado do que celebrar o acordo com o protagonista da improbidade administrativa e do processo penal, harmonizando as diversas esferas de responsabilidade com uma consensualidade coerente, garantindo uma negociação com proporcionalidade sistêmica.

De todo modo, a regra atualmente vigente e também muito legítima é de que são legitimados para ajuizar ação de improbidade administrativa e celebrar acordo de não persecução cível tanto o Ministério Público como a Fazenda Pública.

O acordo de não persecução cível é sempre pautado pelo interesse público, sendo essa a principal finalidade buscada na consensualidade do direito sancionador.

Diante da indisponibilidade do interesse público, a parte pública celebrante deve avaliar se o acordo proporcionará **suficiente proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa**. Esta avaliação deve considerar as peculiaridades do caso concreto que indiquem ser o acordo mais

vantajoso ao interesse público do que o ajuizamento ou prosseguimento da ação de improbidade administrativa.

Além disso, a celebração do ANPC pressupõe a existência de **indícios suficientes de autoria e materialidade do ato de improbidade administrativa** (art. 3º, § 1º da Resolução CNMP nº 306/2025).

É importante notar que, conforme a redação do art. 3º e do art. 6º, IX, da Resolução, dá-se a entender que não é obrigatória a aplicação de sanções do art. 12 da Lei 8.429/92. O art. 3º estabelece que o acordo "poderá" contemplar a aplicação de uma ou mais sanções, e o art. 6º, IX menciona a "sujeição do celebrante às sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, quando necessário para a reprovação e a prevenção do ato ímprobo".

Essas novas balizas estabelecidas pelo CNMP podem esvaziar a dimensão de direito sancionador da Improbidade Administrativa, perdendo o propósito pedagógico e de prevenção específica e geral do regime jurídico de proteção da probidade.

Assim, a nosso juízo, uma ou mais sanções do art. 12 devem ser negociadas, sempre ajustadas à gravidade do fato e a reprovabilidade da conduta, preservando a tutela do bem jurídico. A celebração do acordo considerará, segundo o § 2º do art. 17-B, 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. Embora não esteja previsto expressamente no dispositivo, o qual entendemos como de rol exemplificativo, deve ser considerado também o proveito auferido pelo agente e a extensão do dano causado.

A parte legitimada deve buscar a celebração de um acordo que atenda ao princípio da proporcionalidade na sua dupla dimensão, a qual contempla a proibição do excesso (descartando sanções exageradas) e o da proibição da proteção deficiente, evitando abrandamentos incompatíveis com a proteção dos bens jurídicos protegidos, dentre eles o patrimônio público e a moralidade administrativa.

As sanções negociadas são as estabelecidas no art. 12 da LIA, mas aqui é preciso fazer uma distinção importante entre sanções punitivas (no sentido de castigo) e sanções recompositivas (de restauração do *status quo ante*). Isso porque as sanções de ressarcimento do dano¹⁶ ao Erário e de perdimen-

¹⁶ Uma novidade interessante na Lei 14.230/2021 consiste na oitiva do Tribunal de Contas sobre a análise e apuração do dano (LIA, art. 17-B, § 3º).

to de bens, direitos e valores não têm uma dimensão retributiva e sim de reparação pela lesão aos cofres públicos e de restituição de valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio. Tais “sanções” são inegociáveis como os incisos I e II do art. 17-B deixa muito claro¹⁷.

Havendo dano ou enriquecimento, o ressarcimento e perdimento devem obrigatoriamente constar do acordo e a vontade das partes ficam submetidas a esta regra cogente, considerando que o acordo de não persecução cível segue o modelo de acordo vertical. O máximo que pode ser negociado quanto a esse objeto são as condições de tempo, lugar e forma de pagamento (aspectos periféricos).

Por conseguinte, as sanções que podem ser negociadas de acordo com o caso concreto são: i) perda da função pública; ii) suspensão dos direitos políticos; iii) multa civil; iv) proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos.

Por sua vez, as sanções intransigíveis, uma vez presente a sua hipótese de incidência, são: i) ressarcimento integral de dano ao Erário; ii) perdimento de bens, direitos e valores.

Na reparação do dano, é vedada composição que importe concessão sobre o montante apurado, sendo admitido apenas:

- Divisão de responsabilidades entre investigados diversos;
- Disposições sobre a forma, prazo e modo de cumprimento da obrigação;
- Convenção sobre juros.

A quantificação do dano causado e dos valores acrescidos ilicitamente deve ser atualizada monetariamente e acrescida de juros legais a partir da prática do ilícito.

Entretanto, a norma permite, a depender da situação concreta e com a devida justificação, a flexibilização dos juros como forma de incentivo e de preservar a atuação resolutiva do Ministério Público (art. 6º, VII da Resolução CNMP 306/2025).

A reparação do dano patrimonial, a devolução de bens e valores acrescidos ilicitamente e o pagamento da multa civil poderão ser objeto de parcelamento, levando-se em consideração o interesse público, a extensão do dano ou do proveito patrimonial, e a capacidade financeira do celebrante (art. 6º, § 2º).

¹⁷ Esse entendimento, inclusive, já prevalecia desde o advento da Lei 13.964/2019.