



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Lorenço Rubens Serafim de Oliveira

**Acordo de não persecução cível (ANPC): Amplitude, requisitos, consequências
e benefícios**

Florianópolis
2023

Lorenço Rubens Serafim de Oliveira

Acordo de não persecução cível (ANPC): Amplitude, requisitos, consequências e benefícios

Monografia submetida ao Programa de Pós-Graduação em Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Graduado em Direito.

Orientador: Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam.
Dr.

Coorientadora: Profa. Ariê Scherreier Ferneda

Florianópolis

2023

Oliveira, Lorenço Rubens Serafim de

Acordo de não persecução cível: um histórico da justiça negocial no Brasil : Amplitude, requisitos, consequências e benefícios / Lorenço Rubens Serafim de Oliveira ; orientador, José Sergio da Silva Cristóvam, coorientadora, Ariê Scherreier Ferneda, 2023.

71 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Acordo de não persecução cível. 3. Justiça negociada. 4. Processo administrativo sancionador. I. Cristóvam, José Sergio da Silva. II. Ferneda, Ariê Scherreier . III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Lorenço Rubens Serafim de Oliveira

RG: 5718569

CPF: 09647431910

Matrícula: 18200743

Título do TCC: Acordo de não persecução cível (ANPC): Amplitude,
requisitos, consequências e benefícios

Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, Lorenço Rubens Serafim de Oliveira, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 19 de Junho de 2023.



Documento assinado digitalmente

LORENCO RUBENS SERAFIM DE OLIVEIRA

Data: 18/06/2023 10:17:29-0300

CPF: ***.474.319-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Lorenço Rubens Serafim de Oliveira

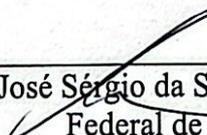
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Acordo de não persecução cível (ANPC): Amplitude, requisitos, consequências e benefícios”, elaborado pelo acadêmico “Lorenço Rubens Serafim de Oliveira”, defendido em 19/06/2023 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota (10,0), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 19 de Junho de 2023

Aniã S. Funchal



Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, Universidade
Federal de Santa Catarina
Professor Orientador

Isabela Domingos

Doutoranda, Me. Isabela Moreira do Nascimento Domingos,
Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC)
Membro de Banca

Juliana Jorge Albano de Aguiar

Mestranda, Juliana Jorge Albano de Aguiar, Universidade
Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC)
Membro de Banca

Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.
UFSC

Florianópolis, 2023.

Para aqueles que estiveram ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus pela vida e pela oportunidade de estudar e me desenvolver academicamente. Aos meus pais, minha família e amigos, agradeço por todo o amor, suporte e incentivo que sempre me deram, e por terem acreditado em mim mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus professores e orientadores, em especial aqueles que acompanharam e orientaram meu TCC, agradeço por todo o conhecimento compartilhado, pelas críticas construtivas, pelos ensinamentos e pela paciência.

Também gostaria de agradecer aos meus colegas de turma, que compartilharam comigo os desafios e as conquistas deste percurso, e que tornaram a jornada mais divertida e enriquecedora.

Não menos importante, gostaria de expressar minha gratidão ao meu professor e orientador, Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, por compartilhar seus ensinamentos, incentivar-me a aprofundar meus estudos e aceitar a tarefa de me auxiliar na elaboração deste trabalho com dedicação e suporte incansáveis.

Além disso, gostaria de expressar minha profunda gratidão à minha coorientadora, Ariê Ferneda pelo apoio no decorrer do nosso trabalho de conclusão de curso. Suas contribuições foram inestimáveis e sem elas, eu não teria sido capaz de concluir este projeto com sucesso.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação acadêmica e pessoal, e que me ajudaram a chegar até aqui, e em especial, aos Gabinetes do Dr. Carlos Alberto Civinski e do Dr. Gilberto Callado de Oliveira, em que passei boa parte de minha graduação. Muito obrigado a todos!

RESUMO

O tema deste trabalho é a análise dos requisitos, consequências e amplitude dos acordos de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa, bem como a questionamento sobre a eficácia desses acordos como uma alternativa adequada para tratar, investigar e punir infrações administrativas. O trabalho foca na Lei de Improbidade Administrativa e sua relação com os acordos de não persecução cível, analisando os requisitos, consequências e amplitude desses acordos. Também explora a comparação entre a justiça negociada no direito penal e no direito administrativo sancionador. O trabalho se justifica pela necessidade de uma melhor regulamentação e debate sobre os acordos de não persecução cível, a fim de garantir a transparência dos acordos e o respeito aos direitos fundamentais. O problema identificado é a falta de aplicação dos princípios do Direito Penal no processo administrativo sancionador, o que pode levar a incoerências e abusos. A hipótese é que a aplicação consistente dos princípios do Direito Penal no processo administrativo sancionador fortalecerá a justiça negocial e garantirá soluções mais equitativas. Para tanto, foi adotado o método dedutivo, tendo-se partido de premissas gerais, como a evolução da justiça negocial no ordenamento jurídico brasileiro, diferenciando os instrumentos de justiça negociada utilizados no direito penal e no direito administrativo sancionador, e por fim, delimitando os requisitos do acordo de não persecução cível, sua amplitude, suas vantagens e desvantagens. Apesar das vantagens da justiça negocial, como redução de custos e celeridade processual, é necessário lidar com as críticas e limitações, como a possibilidade de benefício desigual entre as partes. A aplicação consistente dos princípios do Direito Penal no processo administrativo sancionador é essencial para garantir uma abordagem coerente e equitativa. É fundamental melhorar a regulamentação e promover o debate sobre os acordos de não persecução cível, a fim de fortalecer e desenvolver adequadamente essa prática no sistema jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Acordo de não persecução cível. Justiça negociada. Processo administrativo sancionador.

ABSTRACT

The theme of this work is the analysis of the requirements, consequences and extent of civil non-prosecution agreements in the Administrative Improbability Law, as well as the questioning of the effectiveness of these agreements as an adequate alternative to treat, investigate and punish administrative infractions. in the Administrative Improbability Law and its relationship with civil non-prosecution agreements, analyzing the requirements, consequences and scope of these agreements. It also explores the comparison between negotiated justice in criminal law and sanctioning administrative law. fundamental. The identified problem is the lack of application of the principles of Criminal Law in the sanctioning administrative process, which can lead to inconsistencies and abuses. The hypothesis is that the consistent application of the principles of Criminal Law in the sanctioning administrative process will strengthen negotiation justice and guarantee more equitable solutions. Brazilian legal system, differentiating the instruments of negotiated justice used in criminal law and sanctioning administrative law, and finally, delimiting the requirements of the civil non-prosecution agreement, its scope, its advantages and disadvantages. cost reduction and procedural speed, it is necessary to deal with criticisms and limitations, such as the possibility of unequal benefit between the parties. The consistent application of Criminal Law principles in the sanctioning administrative process is essential to ensure a coherent and equitable approach. It is essential to improve regulations and promote the debate on civil non-prosecution agreements, in order to strengthen and adequately develop this practice in the Brazilian legal system.

Keywords: Civil non-prosecution agreement. Negotiated justice. Sanctioning administrative process.

RESUMO EXPANDIDO

Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar os requisitos, consequências e a amplitude dos acordos de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa, bem como questionar se os acordos substitutivos de sanção se mostram como uma boa alternativa ao tratamento, apuração e punição dos ilícitos administrativos.

Para tanto, será adotado o método dedutivo, partindo-se de premissas gerais, como a evolução da justiça negocial no ordenamento jurídico brasileiro, diferenciando os instrumentos de justiça negociada utilizada no direito penal e no direito administrativo sancionador, e por fim, delimitando os requisitos do acordo de não persecução cível, sua amplitude, suas vantagens e desvantagens.

O trabalho será dividido em capítulos para melhor organização, buscando contribuir para o debate sobre a utilização de procedimentos consensuais no âmbito administrativo, especialmente no contexto da improbidade administrativa.

Objetivos

O objetivo deste trabalho foi a análise dos requisitos, consequências e a amplitude - capacidade ou não de firmar acordos parciais - estabelecida pela Lei n.º 13.964/19 (pacote Anticrime) nos delitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Além disso, questiona-se se os acordos substitutivos de sanção se mostram como uma boa alternativa ao tratamento, apuração e punição dos ilícitos administrativos.

Metodologia

Para tanto, foi adotado o método dedutivo, tendo-se partido de premissas gerais, como a evolução da justiça negocial no ordenamento jurídico brasileiro, diferenciando os instrumentos de justiça negociada utilizados no direito penal e no direito administrativo sancionador, e por fim, delimitando os requisitos do acordo de não persecução cível, sua amplitude, suas vantagens e desvantagens.

Resultados e Discussão

A análise dos requisitos, consequências e amplitude dos acordos de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa revelou a necessidade de uma melhor regulamentação e debate sobre o tema. Observou-se que a justiça negocial apresenta vantagens, como a redução de custos e a celeridade processual, mas também críticas, como a possibilidade de benefício desigual entre as partes envolvidas.

A falta de aplicabilidade dos princípios do Direito Penal no processo administrativo sancionador foi identificada como uma questão problemática, gerando incoerências e oportunidades para abusos e punições desproporcionais. Essa lacuna na regulamentação evidencia a necessidade de uma abordagem mais lógica e coerente, que garanta a transparência dos acordos e o respeito aos direitos fundamentais.

Considerando as semelhanças entre os instrumentos de justiça negociada no âmbito penal e no administrativo, é importante buscar uma maior aplicação dos princípios do Direito Penal no processo administrativo sancionador. Isso contribuirá para fortalecer a justiça negocial, garantindo soluções mais satisfatórias para as partes envolvidas e um desenvolvimento adequado dessa prática no sistema jurídico brasileiro.

Considerações Finais

A justiça negocial, presente no Brasil, demanda uma melhor regulamentação e debate

na doutrina e jurisprudência, especialmente em relação à garantia dos direitos fundamentais e à transparência dos acordos. Embora seja uma prática importante para desafogar os Tribunais e reduzir a morosidade, é necessário lidar com as críticas e limitações, como a possibilidade de benefício desigual entre réus com mais recursos e os sem recursos para negociar. A aplicação dos princípios do Direito Penal ao processo administrativo sancionador deve ser mais consistente, garantindo uma abordagem coerente e equitativa.

É fundamental reconhecer as semelhanças entre os instrumentos da justiça negociada no âmbito penal e no processo administrativo sancionador, visando à aplicação de garantias e direitos assegurados em matéria criminal também no âmbito administrativo. A falta de aplicabilidade dos princípios do Direito Penal no processo administrativo sancionador gera incoerências e oportunidades para abusos e punições desproporcionais. É necessário buscar uma regulamentação mais lógica e coerente, evitando que a jurisprudência seja a principal fonte reguladora dessa prática.

Por fim, destaca-se a importância da justiça negociada, apesar das críticas, pois apresenta vantagens em relação ao processo judicial tradicional, como a redução de custos, a celeridade processual e a possibilidade de soluções mais satisfatórias para as partes envolvidas. No entanto, é essencial aprimorar sua regulamentação, garantindo a transparência dos acordos, o respeito aos direitos fundamentais e a aplicação consistente dos princípios jurídicos. Dessa forma, será possível fortalecer e desenvolver adequadamente essa prática no Sistema Jurídico Brasileiro.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPC	Acordo de Não Persecução Cível
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Medida Provisória
PL	Projeto de Lei

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A APLICAÇÃO DA JUSTIÇA NEGOCIAL NO DIREITO PENAL E NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	16
2.1	TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	20
2.2	LEI N.12.846/2013 E O ACORDO DE LENIÊNCIA.....	22
2.3	A TRANSAÇÃO PENAL NA LEI N. 9.099/95	25
2.4	A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO E A SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA PREVISTOS NA LEI N. 9.099/95.....	27
2.5	LEI N. 12.850/2013 E A INAUGURAÇÃO DA COLABORAÇÃO PREMIADA.....	29
3	O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E SUAS NUANCES E SIMILARIDADES AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL	33
3.1	UM PANORAMA MUNDIAL SOBRE O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL	39
3.2	A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	41
4	O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO BRASIL	44
4.1	NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL.....	48
4.2	LEGITIMIDADE PARA A PROPOSIÇÃO DO ANPC.....	51
4.3	O LAPSO TEMPORAL PARA A PROPOSITURA DO ANPC.....	53
4.4	A POSSIBILIDADE DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PARCIAL E OS CASOS DE SOLIDARIEDADE PASSIVA.....	55
4.5	O DIREITO SUBJETIVO DO RÉU EM FIRMAR ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEIS PARCIAIS.....	61
4.6	A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS JOGOS NA JUSTIÇA NEGOCIAL EM TAIS ACORDOS	63
5	CONCLUSÃO	67
	REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

A monografia em questão, na área de Direito, possui uma relação teórica próxima com o Direito Administrativo, e o Direito Administrativo sancionador em particular com a seção da disciplina que trata de questões relacionadas à consensualidade administrativa e à improbidade administrativa. Seu foco principal é o acordo de não persecução cível no contexto da improbidade administrativa, e a possibilidade dos acordos de não persecução cível parciais, seus requisitos e suas consequências. Para tanto realizar-se-á um estudo aprofundado contextualizando a história da justiça consensual no Brasil.

No decorrer deste trabalho, serão levantadas as seguintes problematizações: os procedimentos consensuais no âmbito administrativo são eficazes na resolução de conflitos relacionados à improbidade administrativa? Os acordos de não persecução cível parciais representam uma alternativa válida nesse contexto? Quais os requisitos para o firmamento do Acordo de Não Persecução Cível?

Destarte, o objetivo deste trabalho será a análise dos requisitos, consequências e a amplitude - capacidade ou não de firmar acordos parciais - estabelecida pela Lei n.º 13.964/19 (pacote Anticrime) nos delitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Além disso, serão questionados se os acordos substitutivos de sanção se mostram como uma boa alternativa ao tratamento, apuração e punição dos ilícitos administrativos.

Para responder o problema de pesquisa, serão adotados os seguintes objetivos específicos: contextualizar a evolução da justiça consensual no ordenamento jurídico brasileiro, diferenciar os instrumentos de justiça negociada utilizados no direito penal e no direito administrativo sancionador, delimitar os requisitos do acordo de não persecução cível na esfera da improbidade administrativa e avaliar as vantagens e desvantagens desses acordos.

A hipótese principal sustentada é que os acordos substitutivos de sanção representam uma alternativa válida para o tratamento, apuração e punição dos ilícitos administrativos. Além disso, a hipótese secundária propõe que os acordos de não persecução cível parciais também são uma possibilidade a ser considerada. A escolha da hipótese é dada pela crescente valorização do diálogo e da construção de acordos na solução de conflitos em diversas áreas do Direito Administrativo, levantando questionamentos relevantes nesse campo específico.

A justificativa do tema reside na crescente valorização do diálogo e da construção de acordos na solução de conflitos em diversas áreas do Direito Administrativo, junto às indagações crescentes nesta área.

As raízes da justiça consensual remontam a práticas históricas de resolução de conflitos em comunidades e sociedades antigas, em que a pacificação era buscada de forma mais amistosa, consensual e direta, sem a necessidade de recorrer a tribunais ou autoridades formais.

Tais práticas incluem a conciliação, a mediação e a arbitragem, que são formas de solução de conflitos baseadas no diálogo e na busca por um acordo satisfatório para ambas as partes envolvidas. A justiça consensual é, portanto, uma forma de resolução de conflitos que busca restaurar a harmonia social e reparar os danos causados por meio da colaboração e do diálogo entre as partes envolvidas, e não apenas por meio de uma decisão unilateral do Estado.

Observa-se uma clara evolução na ideia do processo na evolução do ordenamento jurídico. Isso porque a ideia de obrigatoriedade da persecução estatal perquirindo o interesse público cede parte aos princípios que tradicionalmente integravam o direito privado, a saber, consensualidade e autonomia da vontade. Nessa senda, parte dos postulados outrora inquestionáveis tais como a indisponibilidade do direito público, foram derogados, dando abertura para o princípio da oportunidade e consensualidade.

Nesse caminhar, tais ensinamentos irradiam-se para todo ordenamento jurídico, atingindo, inclusive, a persecução penal, e o direito administrativo sancionador.

Dessa maneira, se mesmo no Direito penal - a última *ratio*, as sanções podem ser derogadas por acordos, no direito administrativo sancionador, esses instrumentos também podem ser usados.

É na confluência desses fenômenos que ao princípio da indisponibilidade do interesse público tem sido conferida nova interpretação, pela qual nem todo tipo de relação negocial envolvendo os interesses do Estado é vedada.

Isso porque, nem sempre, a solução litigiosa será aquela que melhor atende ao interesse público – é possível até mesmo afirmar que, em certos casos, a existência do litígio representa prejuízo tanto ao interesse público primário quanto ao secundário. Nesse toar, desconstrói-se a antítese entre indisponibilidade do interesse público e à vedação a qualquer tipo de transigência pela administração o que dá força, portanto,

ao surgimento e desenvolvimento dos Acordos Decisórios como técnicas de resolução de conflitos da Administração.

Dessa forma, é notável uma inclinação para adotar medidas de resolução de conflitos por consenso em diversas áreas do Direito Administrativo. Havendo uma valorização crescente do diálogo e da construção de acordos, até mesmo em questões punitivas.

Para tanto, será adotado o método dedutivo, partindo-se de premissas gerais, como a evolução da justiça negocial no ordenamento jurídico brasileiro, diferenciando os instrumentos de justiça negociada utilizada no direito penal e no direito administrativo sancionador, delimitando os requisitos do acordo de não persecução cível, sua amplitude, suas vantagens e desvantagens.

O trabalho será dividido em capítulos para melhor organização. O Capítulo I trará a introdução, contendo a contextualização do tema, a delimitação do tema, a justificativa, a problematização e o problema, bem como as hipóteses. No Capítulo II, será apresentada a fundamentação teórica, abordando a evolução da justiça consensual no ordenamento jurídico brasileiro e diferenciando os instrumentos de justiça negociada no direito penal e no direito administrativo sancionador. O capítulo III abordará o acordo de não persecução penal (ANPP), ressaltando suas similaridades com o ANPC. O Capítulo IV abordará especificamente o acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa, discutindo os requisitos desse acordo, suas consequências e impactos, assim como as vantagens e desvantagens dos acordos de não persecução cível, por fim, haverá uma breve explanação sobre a aplicabilidade da Teoria dos Jogos à dinâmica negocial.

Dessa forma, espera-se contribuir para o debate sobre a utilização de procedimentos consensuais no âmbito administrativo, especialmente no contexto da improbidade administrativa, avaliando a eficácia e os possíveis benefícios dos acordos de não persecução cível como alternativa ao tratamento, apuração e punição dos ilícitos administrativos.

2 A APLICAÇÃO DA JUSTIÇA NEGOCIAL NO DIREITO PENAL E NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Embora o Direito Administrativo Sancionador apresente semelhanças significativas com o Direito Penal, eles não devem ser confundidos, uma vez que cada um é amparado por princípios próprios e distintos e são norteados por diferentes premissas. No entanto, tem havido um debate crescente sobre a aplicação de princípios do Direito Penal e Processual Penal ao Direito Administrativo, especialmente no âmbito sancionatório, com o objetivo de garantir os direitos e as garantias individuais dos administrados que estão sendo investigados ou acusados de infrações e ilícitos administrativos.

O ilustre autor Rafael de Oliveira Rezende¹ enuncia em sua obra que o Direito Administrativo intersecciona-se com o Direito Penal trazendo algumas consequências (p. 62): a legislação penal tipifica, por exemplo, crimes contra a Administração (arts.312 a 359-H do CP), bem como é possível aplicar princípios penais ao Direito Administrativo sancionador (ex.: devido processo legal, ampla defesa, contraditório).

Noutra ponta, Segundo Fábio Medina Osório² leciona que direito administrativo sancionador é um conjunto de normas punitivas, um complexo universo do Direito Administrativo na fronteira com o Direito Penal, utilizado como forma de coibir comportamentos socialmente danosos no âmbito da Administração Pública.

Dessa forma, há um pequeno encontro entre o Direito penal e o Direito Administrativo Sancionador de modo que é possível relacionar os instrumentos jurídicos negociais penais, junto daqueles previstos no direito administrativo punitivo.

Nesse sentido, o autor Gustavo Binenbojm³ sintetiza alguns princípios aplicáveis ao Direito Penal que transcendem ao Direito administrativo como forma de manter as garantias fundamentais, senão vejamos:

- a) As cláusulas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art.5º, LIII, LIV e LV) 40;
- b) O princípio da legalidade, sob o viés da tipicidade (arts.5º, II e XXXIX, e 37, caput) 41;

¹ Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Imprensa: São Paulo, Método, 2020. Descrição Física: xlii, 950 p. ISBN: 9788530988739.

² OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

³ BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-31, jan./mar. 2005.

- c) Os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade (art.5º, caput, XXXIX e XL) 42;
- d) Os princípios da culpabilidade e da pessoalidade da pena (art.5º, XLV 43);
- e) O princípio da individualização da sanção (art.5º, XLVI) 44;
- f) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (arts.1º e 5º, LIV)

Portanto, o Direito Administrativo e o Direito Penal, que outrora se satisfaziam com os princípios da legalidade, hoje reclamam ainda o respeito à legitimidade.

A utilização de mecanismos consensuais no âmbito do direito sancionatório era considerada uma consequência inevitável do progresso do Direito Administrativo e da Constituição Federal. O artigo 1º da Constituição adotou o Estado Democrático de Direito, o que inclui implicitamente o princípio da consensualidade⁴.

É a necessidade de conferir maior legitimidade à atuação do Poder Público, no contexto de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, que leva ao surgimento de novos mecanismos de participação popular na elaboração de normas e na tomada de decisões administrativas como as consultas e audiências públicas, assim como o incremento de meios consensuais de atuação administrativa (exemplos: Câmaras de Conciliação e Arbitragem da Administração, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, acordos de leniência, compromissos, na forma do art. 26 da LINDB e o acordo de não persecução cível na ação de improbidade administrativa, na forma do art. 17, § 1.º, da Lei8.429/1992).

Todavia, a aplicação de tais institutos, que timidamente são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, nas esferas sancionadoras não são livres de críticas. Embora a utilização da justiça negocial seja comum em muitos países, ela tem sido criticada por vários motivos⁵, entre os quais podemos destacar:

Pressão sobre o réu: Em muitos casos, os réus são pressionados a aceitar acordos de justiça consensual sem entender completamente as consequências legais e sociais de suas ações. Isso pode levar à coação ou à confissão de crimes que o réu não cometeu, o que compromete a justiça e a proteção dos direitos fundamentais do acusado.

Desigualdade entre acusados: A justiça consensual pode beneficiar os réus

⁴ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; LIMA, Diogo de Araujo. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº80, p.185-207, abr./jun.2021.

⁵ LOPES JUNIOR, A. A CRISE EXISTENCIAL DA JUSTIÇA NEGOCIAL E O QUE (NÃO) APRENDEMOS COM O JECRIM. p. 4 – 4, 07 2021. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/publicacoes/visualizar-pdf/749/2>. Acesso em: 23 mar. 2023.

que possuem recursos financeiros para pagar advogados experientes ou que têm mais informações para negociar com as autoridades. Por outro lado, os réus que não têm recursos para contratar bons advogados ou que não sabem como negociar com as autoridades podem acabar recebendo punições mais severas.

Acesso limitado à verdade: A justiça consensual pode impedir que a verdade seja revelada em um processo penal. Isso ocorre porque muitas vezes os réus são incentivados a admitir a culpa e cooperar com as autoridades em troca de benefícios, mesmo que a história real dos eventos seja mais complexa e possa envolver outras pessoas ou crimes.

Falta de transparência: A justiça consensual é frequentemente realizada em segredo, o que pode criar um sistema de justiça opaco e difícil de fiscalizar. Além disso, as negociações são realizadas entre as autoridades e os réus, sem a participação da vítima ou de sua família, o que pode comprometer a reparação dos danos causados pelo crime. Por esses e outros motivos, a justiça consensual tem sido alvo de críticas por alguns especialistas em direito criminal e defensores dos direitos humanos, que acreditam que esse modelo pode prejudicar a integridade e a transparência do sistema de justiça.

De fato, não há um levantamento global sobre a utilização da justiça consensual em todo o mundo, junto às consequências de sua utilização. No entanto, é possível encontrar diversos países que utilizam mecanismos em suas legislações e práticas jurídicas.

No Brasil, desde 2006, quando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o Movimento pela Conciliação e começou a contabilizar o número de acordos fechados com ajuda dos métodos autocompositivos, ao menos 15 milhões de conflitos já foram solucionados sem envolver uma sentença. Esse dado é extraído dos Relatórios Justiça em Números e dos resultados das 14 edições da Semana Nacional da Conciliação, também parte da política judiciária nacional implementada pelo CNJ. Nela, os tribunais são incentivados a promover o encontro entre as partes para a obtenção de acordos nas fases pré-processual e processual⁶.

Alguns exemplos de países que utilizam amplamente a justiça consensual em suas práticas jurídicas são os Estados Unidos, o Canadá, o Reino Unido, a Alemanha

⁶ BANDEIRA, R. Conciliação envolve cidadão na solução de conflitos. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conciliacao-envolve-cidadao-na-solucao-de-conflitos/>. Acesso em: 27 mai. 2023.

e a França⁷.

Sobre a relação entre o uso da justiça consensual e a impunidade, há diferentes perspectivas na doutrina e na prática jurídica. Enquanto alguns argumentam que o uso de mecanismos consensuais pode levar à impunidade, outros defendem que eles são uma alternativa eficaz e justa ao processo penal tradicional, permitindo a solução de conflitos de forma mais rápida e satisfatória para todas as partes envolvidas.

Noutra ponta, em ensaio específico sobre o projeto do Pacote Anticrime, Aury Lopes Jr., citando Schünemann, critica o suposto princípio de consenso, frequentemente invocado para legitimar o modelo negocial, taxando de “eufemismo”, por trás do qual se ocultaria uma sujeição do acusado à medida de pena pretendida pelo acusador, enquanto resultado mínimo, de quem é colocado em posição de submissão através de forte pressão por parte da Justiça criminal sobre o acusado. É uma ficção, desde o ponto de vista prático, conclui.

Para o autor não existe consenso ou voluntariedade, porque não existe igualdade de armas. Existe uma submissão do réu a partir de uma visão de redução de danos (para evitar o “risco” do processo). Existe semelhança comum “contrato de adesão”, onde não há liberdade plena e real igualdade para negociar, apenas de aceitar o que lhe é imposto⁸.

Portanto, o uso da justiça negocial não pode ser diretamente vinculado à impunidade, ou então exaltá-la relacionando-a ao desenvolvimento econômico de um país. Embora alguns países desenvolvidos tenham adotado esses mecanismos em seu ordenamento jurídico, outros países em desenvolvimento também adotam,

⁷ RESENDE, A. C. Z. de. A JUSTIÇA RESTAURATIVA PARA OS AUTÓCTONES DO CANADÁ E O CASO R. V. GLADUE. Programa de Pós-Graduação em História – PPGHIS/UnB, 06 2020. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e833405930e90a24>. Acesso em 27 de Maio de 2023.

⁸ Adoção do plea bargaining no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? Conjur, 22 fev. 2019. Acesso em: 16 set. 2020. Por outro lado, em ensaio específico sobre o projeto do Pacote Anticrime, Aury Lopes Jr., citando Schünemann, critica o suposto princípio de consenso, frequentemente invocado para legitimar o modelo negocial, taxando de “eufemismo”, por trás do qual se ocultaria uma sujeição do acusado à medida de pena pretendida pelo acusador, enquanto resultado mínimo, de quem é colocado em posição de submissão através de forte pressão por parte da Justiça criminal sobre o acusado. É uma ficção, desde o ponto de vista prático, conclui. Não existe consenso ou voluntariedade, porque não existe igualdade de partes/armas. Existe uma submissão do réu a partir de uma visão de redução de danos (para evitar o “risco” do processo). Existe semelhança com um “contrato de adesão”, onde não há liberdade plena e real igualdade para negociar, apenas de aceitar o que lhe é imposto (Adoção do plea bargaining no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? Conjur, 22 de fev. 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-fev-22/limite-penal-adocao-plea-bargaining-projeto-anticrimeremedio-ou-veneno#:~:text=O%20plea%20bargaining%20viola%20desde,e%20submetida%20%C3%A0%20sua%20discricionariedade>. Acesso em: 16 out. 2022.

desconstruindo a relação entre desenvolvimento e acordos de justiça negociada.

Por exemplo, nos Estados Unidos, o *plea bargaining* é amplamente utilizado em processos criminais⁹. No Brasil, apesar de ser um país em desenvolvimento, a justiça consensual é utilizada em diversas esferas, como no acordo de leniência, acordo de não persecução penal, termo de ajustamento de conduta, entre outros.

Destarte, não há uma relação direta entre o uso da justiça consensual e do grau de impunidade de um país. A adoção desses mecanismos depende de diversos fatores, como cultura jurídica, estrutura do sistema de justiça, entre outros.

A fim de contextualizar o assunto, explanar-se-á a evolução da justiça negocial no Brasil, e suas aplicações tanto no direito administrativo sancionador, quanto no próprio direito penal, chegando então ao objeto de estudo do presente trabalho: o acordo de não persecução cível.

No próximo capítulo, apresentar-se-á o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), explanando sua inovação e como seu uso iniciou a discussão sobre o uso de elementos de acordo no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Não menos importante, a lei que disciplina a Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) inseriu um importante dispositivo com um permissivo genérico aos termos de ajustamento de conduta (TAC). A previsão legal foi vista, à época, como inovação de bastante relevância, pois foi uma das primeiras disposições que permitiu transacionar direitos alheios (interesse público) — o que era, até então, visto com muitas restrições.

A expressão Termo de Ajustamento de Conduta - TAC é em verdade, um acordo celebrado entre as partes envolvidas com o propósito de proteger direitos de caráter transindividual. É considerado como um título executivo extrajudicial que compreende no mínimo uma obrigação de fazer ou de não fazer, o que foi acordado, e em caso de incumprir, decorre a correspondente cominação¹⁰.

⁹ CAMPOS, G. S. de Q. PLEA BARGAINING E JUSTIÇA CRIMINAL CONSENSUAL: ENTRE OS IDEIAS DE FUNCIONALIDADE E GARANTISMO. Programa de Pós-graduação em História – PPGHIS/UnB, p.5 – 5, 062020. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista/2012_Penal_Processo_Penal_Campos_Plea_Bargaining.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁰ PAULA, U. F. de et al. T.A.C – Termo de ajustamento de conduta conforme redação dada pela lei complementar Nº 68 do estado de Rondônia. p. 5 – 5, 06 2020. Disponível em:

De fato, é possível observar críticas aos TAC's. No entanto ocorre que a prática já tornou essa discussão inócua. Uma vez que as instituições legitimadas têm celebrado o acordo sem qualquer tipo de problema. Cabe lembrar que não existe previsão legal a esse respeito, e que o entendimento predominante é que os outros legitimados além do Ministério Público poderão fazê-lo sem a aquiescência ministerial. Pela própria natureza dos interesses em questão, não é interessante que a sua defesa fique restrita a um único órgão ou ente federativo, o que não retira, obviamente, o protagonismo ministerial. A própria Defensoria Pública tem se destacado bastante na defesa dos interesses transindividuais, o que também guarda fundamento no Novo Código de Processo Civil e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹¹.

Enuncia o art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/85, que dispõe sobre a ação civil pública, o seguinte,¹² nos termos do § 6º, se houver fundamentação, o Ministério Público encontra-se autorizado a instaurar inquérito civil ou adotar outras medidas administrativas cabíveis, com o objetivo de instruir a ação civil. Adicionalmente, poderá requisitar certidões, informações, exames ou perícias a qualquer órgão público ou privado, dentro do prazo por ele assinalado, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Além disso, caso o órgão responsável identifique que a ação é manifestamente improcedente, deverá explicitar os fundamentos da sua convicção e encaminhar o inquérito ou as peças informativas ao procurador-geral. Este, por sua vez, poderá discordar e oferecer denúncia, nomear outro órgão do Ministério Público para fazê-lo, ou determinar o arquivamento do inquérito ou das peças informativas, desde que fundamentado.

Como exemplo do sucesso da justiça consensual para a recuperação de

file:///C:/Users/Administrador/Downloads/37842-Article-423444-1-10-20221226.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹¹ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e que teve como relatora a Ministra Carmem Lúcia Antunes de Melo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Defensoria Pública tem legitimidade para propor ACP independentemente da comprovação da existência de hipossuficientes envolvidos e interessados.

¹² "§ 6º - Havendo fundamento, o Ministério Público poderá instaurar inquérito civil ou outra medida administrativa adequada, visando a instruir a ação civil, e requisitar, de qualquer órgão público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 7º - Quando o órgão competente considerar que a ação seja manifestamente improcedente, indicará os fundamentos da sua convicção e remeterá o inquérito ou peças informativas ao procurador-geral, para que este, se não concordar, ofereça a denúncia, designe outro órgão do Ministério Público para oferecê-la ou determine o arquivamento do inquérito ou das peças informativas, desde que fundamentadamente."

valores públicos, podemos citar a devolução de valores públicos ao longo da operação lava-jato. Segundo dados do MPF¹³ o montante total de valores recuperados, por meio de acordos de colaboração premiada, acordos de leniência, termo de ajustamento de conduta (TAC) e renúncias voluntárias de réus ou condenados, efetivamente restituídos, alcançou a cifra de R\$ 4,069 bilhões. Esse valor foi atingido no mês de outubro, com o início da aplicação de R\$ 220 milhões pela Ecorodovias, destinados a subsidiar a redução de 30% na tarifa das praças de pedágio da referida empresa – ressaltando um uso social do erário que poderia ser considerado perdido.

Vale ressaltar que não se busca debater no ponto o acerto ou desacerto da operação que em muitos pontos é passível de críticas¹⁴. Todavia, sublinha-se a vitória em reaver valores públicos com os instrumentos consensuais que derrogam os processos e o acionamento da justiça.

Feito esse breve parênteses, vislumbra-se que o TAC pode solucionar conflitos de interesses e direitos coletivos (concernentes ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico – art.4º), sem necessitar da prestação jurisdicional do Estado, ou seja, no plano administrativo.

Em seguida, será apresentado o acordo de leniência, instrumento previsto na Lei Anticorrupção que busca tutelar de forma mais racional o patrimônio público, abrindo em parte, mão do *Ius Puniendi* estatal a fim de buscar reparação e a identificação de outros envolvidos no ilícito sob apuração.

2.2 LEI Nº 12.846/2013 E O ACORDO DE LENIÊNCIA

A lei anticorrupção contempla a possibilidade de a pessoa jurídica celebrar acordos de leniência com a Controladoria Geral da União (CGU), órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

¹³ COMUNICAÇÃO, M. P. F. no Paraná Assessoria de. Valor devolvido pela Lava Jato já ultrapassa os R\$ 4 bilhões. 12 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/valor-devolvido-pela-lava-jato-ja-ultrapassa-os-r-4-bilhoes>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁴ BOTTINO, T. COLABORAÇÃO PREMIADA E INCENTIVOS À COOPERAÇÃO NO PROCESSO PENAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS ACORDOS FIRMADOS NA “OPERAÇÃO LAVA JATO”. p. 0 – 4, 08 2016. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/publicacoes/visualizar-pdf/749/2>. Acesso em: 23 mar. 2023.

A palavra “leniência” deriva do latim (*lenitate*) e significa brandura, suavidade e mansidão. Em troca desse compromisso, somado à efetiva colaboração que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração e na obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, a pessoa jurídica é beneficiada com o abrandamento de sanções¹⁵.

Tais acordos ensejam efetiva colaboração da pessoa jurídica responsável pela prática da infração, ou parte dela, nas investigações. Nessa trilha, faz-se necessário que dessa colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. Consoante o art.16 da lei, os requisitos para tal programa de leniência são:

- A empresa precisa manifestar interesse em cooperar e procurar o Poder Público, sendo a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para apuração do ato ilícito;
- A empresa precisa cessar o envolvimento nas condutas corruptas e seu envolvimento na infração investigada a partir da data da propositura do acordo;
- A proponente deve admitir sua participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo

Os benefícios, por sua vez, são os apresentados a seguir:

- 2.1.1.1 As multas podem ser reduzidas em até 2/3 (dois terços) de seu valor;
- 2.1.1.2 Todas as demais sanções (excluindo-se a restituição) são abolidas;
- 2.1.1.3 Isenção da pessoa jurídica da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória;
- 2.1.1.4 Isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras públicas.¹⁶

Atendidos tais requisitos e celebrado o acordo de leniência, a pessoa jurídica fica isenta das sanções previstas no inc. II do art. 6.º (publicação da decisão condenatória) e no inc. IV do art. 19 (proibição de receber incentivos, subsídios,

¹⁵ CORRUPÇÃO, C. de Coordenação e Revisão (Combate à. Guia Prático 5CCR Acordos de Leniência. 01 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁶ Lei Anticorrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 27 mai. 2023.

subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entes públicos) (§ 2.º do art. 16), tendo ainda sua sanção pecuniária prevista no inc. I do art.6.º reduzida em até 2/3 (dois terços).

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, estabelece as regras e os mecanismos para a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticam atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Essa lei prevê a possibilidade de celebração de acordos de leniência com as empresas infratoras, desde que estas colaborem com as investigações e adotem medidas para corrigir os problemas identificados.

A medida provisória nº 703/2015, por sua vez, foi editada pelo governo federal com o objetivo de aprimorar o processo de celebração de acordos de leniência. Essa medida provisória introduziu várias mudanças na Lei Anticorrupção, incluindo a possibilidade de que os acordos de leniência possam ser celebrados mesmo após o início das investigações ou ações judiciais, e a previsão de que as empresas que colaboram com as investigações possam ter suas penas reduzidas em até dois terços.

Esses acordos são importantes porque permitem que as empresas colaborem com as investigações, identifiquem outros envolvidos nos crimes e adotem medidas para evitar que as práticas ilegais sejam repetidas. Assim, a relação entre a Lei Anticorrupção, a medida provisória nº 703/2015 e o acordo de leniência é fundamental para o combate à corrupção e à impunidade no âmbito empresarial.

O acordo de leniência pode ser visto como uma forma de permitir que as empresas infratoras escapem impunes pelos crimes que cometeram. Mesmo que essas empresas sejam obrigadas a pagar multas e adotar medidas corretivas, muitas vezes não são punidas de forma adequada pelos danos que causaram à sociedade.

Segundo o doutrinador Fabio Medina Osório, o acordo de leniência é um mecanismo de combate à corrupção que traz diversos benefícios, como a recuperação de ativos desviados, a colaboração efetiva dos envolvidos e a proteção do interesse público. Além disso, o acordo pode ser uma alternativa mais rápida e eficiente do que o processo judicial, que pode levar anos para ser concluído.

Por outro lado, o doutrinador Luiz Flávio Gomes destaca que o acordo de leniência não deve ser utilizado como uma forma de “perdão” para as empresas envolvidas em ilícitos. Para ele, é necessário que haja uma avaliação cuidadosa dos benefícios concedidos e que a colaboração das empresas seja realmente efetiva para a investigação e punição dos envolvidos.

Um caso emblemático de aplicação do acordo de leniência foi o da empresa Odebrecht, envolvida em diversos casos de corrupção no Brasil e em outros países. Em dezembro de 2016, a empresa firmou um acordo de leniência com o Ministério Público Federal, comprometendo-se a pagar multas e a colaborar com as investigações. Segundo o procurador da República Deltan Dallagnol, esse acordo foi fundamental para desvendar a complexa rede de corrupção envolvendo políticos e empresas.¹⁷

Dessarte, visualiza-se a aplicabilidade prática de tais instrumentos, que ultrapassam a mera discussão acadêmica, impactando frontalmente no equilíbrio financeiro do Estado. A seguir, a transação penal será explicada, contextualizando-a com as demais medidas despenalizadoras.

2.3 A TRANSAÇÃO PENAL NA LEI 9.099/95

Já em 2002, foi criada a Lei n. 10.259, que estabeleceu os Juizados Especiais Federais. Essa lei previa a realização de audiências de conciliação como forma de solucionar conflitos de forma mais ágil e menos onerosa para as partes envolvidas, reforçando o local de destaque alcançado pelos institutos da justiça negocial no Brasil.

O art. 2º¹⁸ da Lei dos Juizados Especiais Federais dispõe que o Juizado Especial Federal Criminal é competente para julgar processos de menor potencial ofensivo relacionados às infrações da Justiça Federal, desde que respeitadas as regras de conexão e continência. Em casos de reunião de processos perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrente da aplicação das referidas regras, os institutos da transação penal e da composição dos danos civis devem ser observados.

Por sua vez, o art. 2º da Lei dos Juizados Especiais cíveis e criminais¹⁹ dispõe que os processos regidos pela lei devem seguir critérios que visam a oralidade,

¹⁷ Acordo de Leniência Odebrecht. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordo-leniencia-odebrecht-mpf.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2023.

¹⁸ Art. 2º Compete ao Juizado Especial Federal Criminal processar e julgar os feitos de competência da Justiça Federal relativos às infrações de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência. Parágrafo único. Na reunião de processos, perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrente da aplicação das regras de conexão e continência, observar-se-ão os institutos da transação penal e da composição dos danos civis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm

¹⁹ Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou **transação**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm.

simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação ou a transação.

Em linhas gerais, a transação penal consiste em um acordo realizado entre o Ministério Público e o autor do fato (acusado), que se compromete a cumprir determinadas condições, como o pagamento de uma multa ou a realização de serviços comunitários, por exemplo. Em contrapartida, o Ministério Público suspende o processo criminal e o autor do fato não precisa responder a um processo criminal formal.

A transação penal está disponível apenas para crimes de menor potencial ofensivo, cuja pena máxima prevista em lei não ultrapasse dois anos de prisão, e desde que o acusado não tenha sido condenado anteriormente por crime doloso. A finalidade do instrumento penal é agilizar o processo de Justiça criminal e proporcionar uma solução mais rápida e eficiente para determinados casos de menor gravidade, sem sobrecarregar o sistema judiciário e sem prejudicar a defesa do acusado.

Vale ressaltar ainda que o firmamento de transação penal não constitui reconhecimento da culpa criminal, e por conseguinte, não faz coisa julgada na jurisdição cível. Ou seja, o réu não admite culpa e continua primário e sem antecedentes criminais.

Apesar de ser um instituto amplamente utilizado no sistema de justiça criminal brasileiro, como outros instrumentos da justiça negocial, a transação penal é alvo de críticas e elogios.

De acordo com Luiz Flávio Gomes, a transação penal pode ser uma ferramenta vantajosa tanto para o Estado quanto para o acusado, pois permite uma solução mais rápida e com pena mais branda²⁰. No entanto, alguns juristas argumentam que o instituto pode levar à impunidade e à desigualdade de tratamento penal entre as pessoas, e ainda afronta ao direito de não auto incriminação insculpido

²⁰ De já ter posto em marcha no Brasil a maior revolução do Direito Penal e Processual Penal. As vantagens do sistema de resolução dos pequenos delitos pelo “consenso” [...omissis] são perceptíveis e, até aqui, irrefutáveis. Por mais que deixe aturdidos e estupefatos os que gostariam de conservar intotumomoso, custoso e complicado modelo tradicional de Justiça Criminal (fundado na “verdade material” – que no fundo não passa de uma verdade processual), essa forma desburocratizada de prestação de justiça, autorizada pelo legislador constituinte (CF, art. 98, I), tornou-se irreversivelmente imperativa. Não existem recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis, em parte nenhuma do mundo, que suportem os gastos do modelo clássico de Judiciário. GOMES, Luís Flávio. A dimensão da magistratura no Estado constitucional e democrático de direito: independência judicial, controle judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.p.177.

na Constituição Federal²¹.

Enquanto alguns veem a transação penal como uma forma de agilizar a resolução de casos de menor potencial ofensivo, outros criticam a falta de rigor na aplicação da lei e a possibilidade de negociações desiguais. Portanto, é importante continuar a discussão sobre a utilização da transação penal no sistema de justiça criminal, avaliando seus prós e contras e buscando maneiras de aprimorar o instituto de forma justa e eficiente.

Da mesma forma, a suspensão condicional do processo permite a suspensão do processo criminal mediante o cumprimento de determinadas condições, porém, também gera discussões sobre sua eficácia e equidade.

2.4 A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO E A SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA PREVISTOS NA LEI 9.099/95

A suspensão condicional do processo, também conhecida como "sursis processual", está prevista no artigo 89 da Lei nº 9.099/95 e permite que o processo criminal seja suspenso por um determinado período de tempo, mediante o cumprimento de algumas condições, como a prestação de serviços à comunidade, o pagamento de multa ou a proibição de frequentar determinados lugares. Caso o réu cumpra todas as condições estabelecidas, o processo é arquivado e ele não será condenado pelo crime.

Já a suspensão condicional da pena, também conhecida como "sursis penal", está prevista no artigo 77 do Código Penal e permite que a pena privativa de liberdade seja suspensa pelo período de 2 a 4 anos, desde que o réu não tenha sido condenado anteriormente por crime doloso e que a pena aplicada seja igual ou inferior a 2 anos. Durante o período de suspensão, o réu deve cumprir algumas condições, como não cometer novos crimes, comparecer ao juízo quando solicitado e reparar o dano causado. Caso o réu descumpra alguma das condições, a suspensão é revogada e ele deve cumprir a pena imposta.

Ambos institutos podem ser considerados meios da justiça negocial, já que permitem que o réu tenha a oportunidade de cumprir algumas condições e evitar uma

²¹ LOPES JR., AURY, Justiça Negociada: utilitarismo processual e eficiência antigarantista. In: WUNDERLICH, Alexandre; Carvalho, Salo de, (orgs.). Diálogos sobre a Justiça Dialogal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 99-128

condenação criminal. Porém, é importante destacar que eles não são equivalentes ao acordo de não persecução cível, que é um instrumento mais recente e possui requisitos próprios para a sua celebração. Thiago Lauria destaca as diferenças entre os institutos:

Na suspensão condicional do processo, o réu aceita o benefício logo após o oferecimento da denúncia. Logo, a instrução processual não chega a se desenrolar. Não é proferida uma sentença condenatória. A suspensão é o resultado entre um acordo de vontades entre as partes, homologado pelo juiz. Não há que se falar, portanto, em condenação. O contrário, contudo, ocorre com o *sursis*. Nesse último caso, o processo desenvolve normalmente, e culmina com a prolação de uma sentença penal condenatória. Ou seja, o réu é condenado por sentença com trânsito em julgado. Apenas a execução da pena permanece suspensa.²²

A fim de melhor compreensão do instituto, podemos analisar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afim de compreender na prática os requisitos do *sursis* (suspensão condicional da pena).

No Resp n.º 1.154.263 - SC julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, que negou provimento ao agravo regimental interposto pelo réu, podemos compreender de maneira mais elucidativa os requisitos e para quem o instrumento jurídico se destina.

O caso tratava do pleito de envio dos autos ao órgão ministerial para se pronunciar sobre o *sursis* processual, com base no art. 89 da Lei n. 9.099/1995.

O *sursis* é um instituto jurídico que permite a suspensão condicional do processo, desde que o acusado atenda a determinados requisitos, como não ter sido condenado por outro crime e não ter sido beneficiado com a suspensão anteriormente. No caso em questão, restou assente que o réu não possuiria direito ao benefício, pois respondia a outro processo criminal.²³

22 Suspensão Condicional da Pena x Suspensão Condicional do Processo. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=143#:~:text=Diz%2Dse%20que%20ambas%20as,forem%20devidamente%20cumpridas%20pelo%20aceitante. Acesso em 1. Junho. 2023..

23 AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DIREITO PENAL. ART. 333 DO CP. CPI DA BOLA. CORRUPÇÃO ATIVA. OFERECIMENTO DE VANTAGEM A FUNCIONÁRIO PÚBLICO. PESSOA INTERPOSTA. TIPICIDADE CONFIGURADA. TENTATIVA. INEXISTÊNCIA. OFERECIMENTO OU PROMESSA INDEPENDENTE DA EFETIVA ENTREGA. DOSIMETRIA. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA. A LEI N. 9.099/1995 ESTABELECE QUE NÃO CABE A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE SURSIS PROCESSUAL SE O ACUSADO RESPONDE A PROCESSO POR OUTRO CRIME. CIRCUNSTÂNCIA PRESENTE NOS AUTOS. ACÓRDÃO A QUO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTE TRIBUNAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.”

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.154.263 – SC (2009/0167830-8) RELATOR: MINISTRO SEBASTIÃO REIS JÚNIOR

O STJ entendeu que a decisão agravada estava correta e que as razões apresentadas pelo réu não eram suficientes para infirmar o entendimento anterior.

Dessa forma, o julgado reforça a importância de se compreender as diferenças entre a suspensão condicional do processo e a suspensão condicional da pena, para que não haja confusão ou equívocos na sua aplicação.

Enquanto a suspensão condicional do processo permite a suspensão da ação penal mediante o cumprimento de certas condições estabelecidas pelo juiz, a colaboração premiada envolve a possibilidade de redução de pena ou outros benefícios em troca de informações relevantes fornecidas pelo acusado.

Em seguida, tal instituto será apresentado.

2.5 LEI Nº 12.850/2013 E A INAUGURAÇÃO DA COLABORAÇÃO PREMIADA

A colaboração premiada é um instituto de origem italiana que foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro em 1990, por meio da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90), que previa a possibilidade de redução de pena para o colaborador que prestasse informações relevantes sobre o crime.

No entanto, foi somente em 2013, com a edição da Lei nº 12.850, que a colaboração premiada foi regulamentada no Brasil de forma mais ampla e detalhada, passando a ser utilizada com maior frequência pelos órgãos de investigação e pela Justiça. Desde então, a colaboração premiada tem sido uma ferramenta importante na investigação e punição de crimes de grande complexidade, como os crimes praticados por organizações criminosas, corrupção e lavagem de dinheiro.

A colaboração premiada tem permitido a obtenção de informações relevantes para a identificação e responsabilização de diversos envolvidos em crimes, incluindo líderes e principais articuladores das atividades criminosas. No entanto, o instituto também tem sido alvo de críticas, principalmente em relação aos possíveis abusos e desvios de finalidade na sua aplicação, bem como em relação aos benefícios excessivos concedidos aos colaboradores.

Em 2019, a colaboração premiada voltou a ser tema de debate no Brasil após a publicação de reportagens pelo site The Intercept Brasil²⁴, que trouxeram à tona

²⁴ Site publica mensagens atribuídas a Moro e à força-tarefa da Lava Jato. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/site-publica-mensagens-atribuidas-moro-e-forca-tarefa-da-lava-jato>. Acesso em: 28 mai. 2023.

supostas conversas entre membros da força-tarefa da Operação Lava Jato que indicavam irregularidades na aplicação do instituto. Desde então, o tema tem sido objeto de discussões e debates no país.

Os requisitos para a colaboração premiada estão previstos na Lei nº 12.850/2013, que estabelece os mecanismos para a prevenção e o combate à organização criminosa. Essa colaboração consiste em um acordo firmado entre o Ministério Público e um investigado ou acusado de um crime, com o objetivo de obter informações relevantes para a investigação ou ação penal em curso.

De acordo com a lei, a colaboração premiada pode ser concedida em troca de benefícios, tais como a redução da pena, a concessão de perdão judicial ou a substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos. No entanto, esses benefícios somente serão concedidos se as informações fornecidas pelo colaborador forem úteis para a investigação ou ação penal, e se forem corroboradas por outros elementos de prova.

Para que a colaboração premiada seja válida, é necessário que o colaborador admita sua participação na organização criminosa, forneça informações precisas e relevantes sobre as atividades criminosas, e se comprometa a cooperar com as autoridades durante toda a investigação e o processo penal.

Vale destacar que a colaboração premiada não é obrigatória, cabendo ao investigado ou acusado decidir se deseja ou não colaborar com as autoridades. Além disso, a colaboração não implica na imunidade penal absoluta, ou seja, o colaborador ainda poderá ser responsabilizado por seus atos criminosos, mas com a possibilidade de obter benefícios em relação à sua pena.

Além disso, o STF entende o acordo de colaboração, à luz do artigo 3º-A da lei nº 12.850/2013, como sendo o “negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos”, que tem por finalidade buscar a punição de quem faça parte de organização criminosa.²⁵

Assim como a maioria dos instrumentos de justiça negociada, tal instrumento, em parte é elogiado pela doutrina, e em parte, criticado. Para parte dos autores, a colaboração premiada pode gerar uma cultura de impunidade, em que os criminosos

²⁵ O entendimento do Supremo Tribunal Federal é consolidado nesse sentido, como pode ser observado no caso do HC 127.483, quando o voto condutor acentuou que a delação “é um meio de obtenção de prova, assim como o são a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos, ou acústicos, a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas ou o afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal (incisos IV a VI do referido dispositivo legal).

mais astutos conseguem se livrar das penas mais pesadas²⁶.

Noutra ponta, parcela da doutrina elogia o instituto, so pesando sua importância para desmontar grandes esquemas de corrupção, "o instituto da colaboração premiada representou uma importante transformação na forma como investigações e processos criminais são conduzidos no Brasil.²⁷

Fato é que o instituto tem sido amplamente utilizado no Brasil, e hoje sua utilização não está adstrita aos crimes de organização criminosa. O sucesso da delação premiada pode ter sido um dos fatores que contribuíram para sua expansão para outras leis. A partir da regulamentação do instituto pela Lei nº 12.850/2013, a colaboração premiada passou a ser amplamente utilizada em investigações de crimes relacionados a organizações criminosas, com resultados positivos para a obtenção de provas e condenações.

Com o tempo, outras leis começaram a prever a possibilidade de colaboração premiada em seus respectivos contextos. Por exemplo, a Lei nº 9.807/1999, que trata da proteção de testemunhas, prevê a possibilidade de colaboração premiada para testemunhas ou vítimas ameaçadas, visando à obtenção de informações sobre o crime e seus responsáveis. Já a Lei nº 11.343/2006, que define as normas para repressão ao tráfico ilícito de drogas, também prevê a possibilidade de colaboração premiada para o tráfico de drogas.

De forma sistematizada, podemos citar os seguintes diplomas normativos que preveem o instituto: (I)-Lei nº 12.850/2013 – Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado. (II) Lei n 9.807/1999-Dispõe sobre a proteção de testemunhas e dá outras providências. (III) - Lei n 7.492/1986 - Define os crimes contra o sistema financeiro nacional. (IV)Lei n 8.072/1990 – Define os crimes hediondos. (V) Código Penal Brasileiro –Artigos 159 (sequestro), 288 (associação criminosa) e 312 a 359 (crimes contra a administração pública).

Embora a Lei nº 12.850/2013 tenha sido criada para regulamentar a delação premiada no contexto de investigações de organizações criminosas, os demais

²⁶ A Colaboração Premiada Como Instrumento do Ministério Público no Combate às Organizações Criminosas. Disponível em <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/2-A-Colabora%C3%A7%C3%A3o-Premiada-Como-Instrumento-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%ABlico-no-Combate-%C3%A0s-Organiza%C3%A7%C3%B5es-Criminosas.pdf>. Acesso em 27 mai. 2023.

²⁷ Um passo além na colaboração premiada: anexos descrevem dúvidas ou suspeitas. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-01/carvalho-magalhaes-passo-alem-colaboracao-premiada>

institutos legais que dão embasamento à colaboração premiada podem ter requisitos e procedimentos específicos.

Por exemplo, a Lei nº 9.807/1999, que trata da proteção de testemunhas, estabelece medidas para garantir a segurança do colaborador que presta a colaboração, enquanto a Lei nº 8.072/1990, que define os crimes hediondos, prevê a possibilidade de redução de pena para o colaborador que presta informações relevantes sobre o crime.

Noutra ponta, também é relevante destacar que parcela da doutrina especializada ainda tece críticas sobre as delações premiadas não a partir da ótica da impunidade, mas sim do desrespeito dos direitos fundamentais, como o direito ao silêncio.

Por exemplo, em um caso julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2014 (Caso Alvarado Espinoza e outros vs. México)²⁸, a Corte destacou a importância de se garantir que os acordos de colaboração premiada sejam voluntários e que os colaboradores tenham acesso a assistência jurídica adequada, especialmente em casos que envolvem crimes graves ou organizações criminosas.

A decisão se refere a um grupo de pessoas que foram presas e condenadas por tráfico de drogas no México, com base em evidências obtidas por meio de acordos de colaboração premiada.

Os acusados alegaram que os acordos foram obtidos mediante coerção e violência, e que não tiveram acesso a assistência jurídica adequada. Além disso, eles afirmaram que foram condenados com base em evidências insuficientes e que não foram respeitados seus direitos fundamentais durante o processo.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que os acusados foram vítimas de violações aos direitos à liberdade pessoal, à integridade pessoal, à proteção judicial e ao devido processo legal. A Corte destacou que os acordos de colaboração premiada podem sim ser uma ferramenta útil para a investigação e o combate ao crime, mas que devem ser usados de forma responsável e em conformidade com as garantias fundamentais.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu que os acordos de colaboração premiada usados no caso Alvarado Espinoza e outros vs. México não

²⁸ LIMA, Raquel da Cruz. O Caso Alvarado Espinoza e os parâmetros para atuação das Forças Armadas na segurança pública. 12 2016. Disponível em: <http://arquivo.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Juris324.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

atenderam aos padrões de devido processo legal e não foram compatíveis com as obrigações do México sob a Convenção Americana de Direitos Humanos.

A decisão do caso *Alvarado Espinoza e outros vs. México* teve impacto significativo no debate sobre os acordos de colaboração premiada na América Latina. A decisão enfatiza a importância do respeito aos direitos fundamentais durante a obtenção de evidências em processos criminais, incluindo acordos de colaboração premiada. A decisão também destaca a necessidade de supervisão adequada e garantias processuais durante a obtenção e uso de evidências por meio de acordos de colaboração premiada.

A Corte considerou que a legislação mexicana permitia a obtenção de confissões mediante a prática de tortura e maus-tratos, bem como a utilização dessas confissões como prova em processos criminais, o que violava diversos direitos fundamentais previstos na Convenção, tais como o direito à integridade pessoal, à proteção contra a tortura, ao devido processo legal, à presunção de inocência e ao direito de defesa.

Essa decisão teve um impacto significativo no sistema de justiça mexicano e em outros países da região que adotam a delação premiada como meio de obtenção de prova. O caso *Alvarado Espinoza e outros vs. México* serviu como um marco para a proteção dos direitos humanos no contexto da negociação de acordos de colaboração premiada e reforçou a necessidade de se adotarem medidas efetivas para prevenir a tortura e maus-tratos durante a investigação criminal.

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E SUAS NUANCES E SIMILARIDADES AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

De início, o doutrinador Julio Fabbrini Mirabete enuncia o instrumento jurídico da seguinte forma: "O acordo de não persecução penal é uma forma de justiça negociada, onde o Ministério Público e o investigado ou acusado celebram um acordo que prevê a suspensão do processo ou a não apresentação da denúncia, desde que sejam cumpridas determinadas condições"²⁹.

Além disso, acordo de não persecução penal (ANPP) é um instrumento

²⁹ MIRABETE, Julio Fabbrini. Manual de Direito Penal: Parte Geral. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 826.

jurídico previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde 2019, com a entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, também conhecida como "Pacote Anticrime".

O ANPP é regulamentado pelos artigos 28-A a 28-D do Código de Processo Penal (CPP), que foram acrescentados pela Lei nº 13.964/2019. De acordo com o artigo 28-A do CPP, o acordo de não persecução penal é cabível nos crimes praticados sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 4 anos, desde que o acusado confesse formal e circunstanciadamente a prática do crime e não seja reincidente em crime doloso.

Ademais, o ANPP só é cabível se houver representação do Ministério Público ou requisição do Juiz. O artigo 28-B do CPP estabelece que o acordo de não persecução penal deverá ser celebrado entre o Ministério Público e o acusado, com a participação de seu defensor, e homologado pelo Juiz de Direito competente.

O artigo 28-C do CPP dispõe que o não cumprimento das condições previstas no ANPP pode resultar em sua rescisão e no prosseguimento da ação penal. Já o artigo 28-D do CPP estabelece que o acordo de não persecução penal não se aplica aos crimes de violência doméstica ou familiar contra a mulher, aos crimes hediondos, aos crimes de racismo, aos crimes de tortura, aos crimes contra a vida e aos crimes praticados por organizações criminosas. Isso explicita a *mens legis* de tão somente despenalizar medidas menos gravosas.

O acordo de não persecução cível e o acordo de não persecução penal são instrumentos jurídicos distintos, aplicados em áreas diferentes do direito e com finalidades diversas. No entanto, existe uma conexão entre esses dois tipos de acordos, uma vez que ambos permitem a resolução extrajudicial de conflitos, evitando a judicialização do caso e a sobrecarga do sistema de justiça.

Nessa senda, o acordo de não persecução cível, apesar da similaridade da nomenclatura, é um instrumento jurídico previsto na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que permite ao acusado de prática de ato de improbidade administrativa celebrar um acordo evitando o processo judicial e suas consequências.

Já o acordo de não persecução penal é um instrumento jurídico previsto no Código de Processo Penal (CPP), que permite ao acusado de crimes de menor potencial ofensivo celebrar um acordo como Ministério Público para evitar a instauração do processo judicial e suas consequências. Enuncia Guilherme de Souza Nucci:

O acordo de não persecução penal, além de ser uma medida de justiça consensual, é uma forma de evitar o ajuizamento de processos criminais sem efetiva necessidade, poupando recursos públicos e privados.³⁰

Além disso, ambos podem envolver a reparação do dano causado pela conduta ilícita e a adoção de medidas para evitar a repetição do ilícito. De forma rápida eis a síntese dos dispositivos legais que embasam o acordo (art. 28-A do CPP)³¹.

³⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execução Penal. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 908

³¹ Art.28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência).

I - Reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

II - Renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

IV - Pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência).

V - Cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o caput deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

I – Se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

II – Se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

III - Ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

- Nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência).

§ 3º O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

O Artigo 28-A da Lei nº 13.964/2019 (conhecida como "Lei Anticrime") prevê a possibilidade de o Ministério Público propor um acordo de não persecução penal em casos específicos em que o investigado tenha confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 anos.

As condições do acordo ajustadas cumulativa e alternativamente incluem a reparação do dano ou a restituição da coisa subtraída à vítima, a renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime, prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas, pagar prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social e cumprir outra condição indicada pelo Ministério Público.

O acordo não se aplica em determinadas hipóteses, como quando for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, se o agente já tiver sido beneficiado em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo nos 5 anos anteriores ao cometimento da infração, ou em crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar.

§ 6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 9º A vítima será intimada da homologação do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 11. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 12. A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm

O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e deverá ser firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor. Para a homologação do acordo, será realizada uma audiência na qual o juiz deverá verificar sua voluntariedade e legalidade.³²

Se o juiz considerar as condições do acordo inadequadas, insuficientes ou abusivas, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta.

Dessa forma, podemos elencar os seguintes requisitos para que haja o firmamento do acordo de não persecução penal:

- a) Admissão da prática do crime - o investigado ou acusado deve admitir a prática do crime, de forma clara e expressa, sem ressalvas ou condições;
- b) Ausência de violência ou grave ameaça - o crime deve ter sido cometido sem violência ou grave ameaça à pessoa, nem ter sido praticado contra a administração pública ou a administração da justiça;
- c) pena máxima não superior a quatro anos - a pena máxima prevista para o crime não pode ser superior a quatro anos.
- d) reparação do dano - o acordo pode prever a reparação do dano causado pela conduta criminosa, inclusive com a devolução de bens ou valores obtidos ilicitamente;
- e) aceitação das condições - o investigado ou acusado deve aceitar as condições previstas no acordo, como a realização de serviços à comunidade, a prestação pecuniária, a limitação de fim de semana, entre outras medidas.
- f) homologação judicial - o acordo de não persecução penal deve ser homologado pelo juiz competente, que verificará se os requisitos legais foram preenchidos e se o acordo é adequado e proporcional ao crime cometido.

Através da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal podemos colher importantes lições sobre o tema.³³ Em virtude da inovação do mecanismo no Ordenamento Jurídico Brasileiro, muitas questões foram levantadas acerca da natureza do procedimento.

Uma das mais relevantes com implicações importantes foi estabelecer a natureza jurídica do aparato, definindo sua natureza processual ou material. Aliás, importante mencionar que discussão semelhante foi tecida acerca da natureza do ANPC.

Salienta-se que tais discussões estão longe de ocupar tão somente a doutrina a fim de denominar e conceituar os instrumentos. Isso porque a delimitação da

³² § 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

³³ O acordo de não persecução penal e o STF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-02/borri-soares-acordo-nao-persecucao-penal-stf>. Acesso em: 27 mai. 2023.

natureza do feito impacta frontalmente em uma série de garantias ao réu – como exemplo, a aplicação retroativa do benefício. Ainda que a discussão não tenha sido levada à plenário, uma tese aparenta estar consagrando-se como vencedora.

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal no HC 190855/PE relatado pela Ministra Rosa Weber entendeu pela retroatividade do ANPP por ser norma penal híbrida benéfica, causando efeitos na esfera processual, obstando o oferecimento da denúncia, mas também na seara material, porquanto gera extinção da punibilidade, o que reclama a referida retroatividade.

A Segunda Turma, no julgamento do HC 220.249 AgR, ministro Edson Fachin, julgado na Sessão Virtual de 9/12/2022 a 16/12/2022, por unanimidade, firmou entendimento no sentido de reconhecer a aplicação retroativa do art. 28-A do Código de Processo Penal, devendo atingir tanto as investigações criminais quanto as ações penais em curso até o trânsito em julgado. Confirma-se a ementa de referido julgado:

HABEAS CORPUS. PROCESSO PENAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. CRIME DE FURTO QUALIFICADO. SENTENÇA PROLATADA ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI 13.964 /2019. APLICAÇÃO DO ART. 28-A DO CPP. NORMA DE CONTEÚDO MISTO. RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA. ART. 5º, XL, CF. ORDEM CONCEDIDA. 1. A expressão lei penal contida no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal é de ser interpretada como gênero, de maneira a abranger tanto leis penais em sentido estrito quanto leis penais processuais que disciplinam o exercício da pretensão punitiva do Estado ou que interferem diretamente no status *libertatis* do indivíduo. 2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, acrescido pela Lei 13.964/2019, é norma de conteúdo processual-penal ou híbrido, porque consiste em medida despenalizadora, que atinge a própria pretensão punitiva estatal. Conforme explicita a lei, o cumprimento Plenário Virtual - minuta de voto - 06/02/2023 o integral do acordo importa extinção da punibilidade, sem caracterizar Maus antecedentes ou reincidência. 3. Essa inovação legislativa, por ser norma penal de caráter mais favorável ao réu, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, deve ser aplicada de forma retroativa a atingir tanto investigações criminais quanto ações penais em curso até o trânsito em julgado. Precedentes do STF. 4. A incidência do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, como norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não está condicionada à atuação do legislador ordinário. 5. Ordem concedida para reconhecer a aplicação retroativa do art. 28-A do CPP e determinar a conversão da ação criminal em diligência, a fim de oportunizar ao Ministério Público a propositura de eventual Acordo de Não Persecução Penal.

Portanto, é certo que a matéria relativa à a retroatividade do acordo de não persecução penal (ANPP), previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei n. 13.964/2019 aguarda decisão do plenário no HC 185.913, ministro Gilmar Mendes, desde 24/12/2020. Contudo, vislumbra-se que a corte compreende de maneira quase uníssona que o Art. 28-A é norma híbrida, aplicando-se a retroatividade.

Dessa maneira, podemos compreender que junto a inovação contida no Pacote Anticrime, uma série de questões foram e estão sendo lançadas quanto à regulamentação dos acordos. Parcela da doutrina inclusive relaciona a discussão da inserção de um modelo consensual, especificamente do ANPP, em nosso país de tradição *civil law*, criticando a importação de certos institutos sem as devidas adaptações.³⁴ Tal recorte mostra-se importante, uma vez que fenômeno similar ocorre com o ANPC, como veremos no decorrer do trabalho.

3.1 UM PANORAMA MUNDIAL SOBRE O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Feitos os breves apontamentos sobre o panorama da justiça negocial no Brasil evidenciando sua evolução desde os primeiros institutos que inauguraram o advento da derrogação da persecução penal até o momento, iniciar-se-á a análise do objeto de estudo do presente trabalho: o acordo de não persecução cível. De início, será feito um breve estudo de direito comparado, demonstrando institutos semelhantes ao ANPC ao redor do mundo.

De início, diversos países ao redor do mundo possuem institutos semelhantes ao acordo de não persecução cível, com o objetivo de permitir a solução de conflitos por meio de acordos entre as partes envolvidas.

Um exemplo é o "*civil non-prosecution agreement*" ou "*civil settlement agreement*"³⁵ nos Estados Unidos, utilizado em casos de violações civis de leis federais ou estaduais. Esse tipo de acordo permite que as empresas assumam a responsabilidade por suas ações e concordem em tomar medidas para corrigir o problema, sem a necessidade de uma ação judicial.

Como exemplo, nos Estados Unidos, o autor Brandon L. Garret³⁶, alegando que as soluções corporativas se tornaram um traço dominante do cenário de

³⁴ LANGER, Máximo. DOS TRANSPLANTES JURÍDICOS ÀS TRADUÇÕES JURÍDICAS: a globalização do plea bargaining e a tese da americanização do processo penal. *Delictae: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito, California*, v. 2, n. 3, p. 19-115, 28 dez. 2017. Disponível em: <http://delictae.com.br/index.php/revista/article/view/41>. Acesso em: 29 abr. 2023. p. 24

³⁵ THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. 1-20.000 CIVIL SETTLEMENT AGREEMENTS AND CONSENT DECREES INVOLVING STATE AND LOCAL GOVERNMENTAL ENTITIES. 01 2023. Disponível em: <https://www.justice.gov/jm/1-20000-civil-settlement-agreements-and-consent-decrees-involving-state-and-local-governmental>. Acesso em: 23 mar. 2023.

³⁶ THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. CORPORATE PROSECUTION REGISTRY. 01 2023. Disponível em: <https://corporate-prosecution-registry.com/about/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

fiscalização nos Estados Unidos, com as agências celebrando centenas de acordos que, juntos, geraram dezenas de bilhões de dólares em pagamentos de empresas acusadas de violar a lei federal³⁷.

No Reino Unido, foi introduzido em 2014 o "*deferred prosecution agreement*"³⁸, que permite que empresas suspeitas de crimes econômicos evitem acusações criminais, desde que concordem em tomar medidas para prevenir futuras violações. Esse tipo de acordo é considerado uma forma de evitar ações judiciais longas e caras, que podem ser prejudiciais tanto para a empresa quanto para o sistema judicial.

Na Austrália, o instituto semelhante é conhecido como "*enforcement undertaking*"³⁹, que permite que as empresas assumam a responsabilidade por violações de leis ambientais e se comprometam a tomar medidas para corrigir o problema. Esse tipo de acordo é considerado uma forma de promover a responsabilidade corporativa e incentivar as empresas a agirem de forma sustentável e respeitando o meio ambiente.

No México, o instituto é chamado de "*acuerdo reparatorio*" e permite que os acusados de crimes menores resolvam o caso por meio de um acordo com a vítima, assumindo a responsabilidade pelo crime e comprometendo-se a compensá-la. Esse tipo de acordo é considerado uma forma de promover a justiça restaurativa e resolver conflitos de forma mais eficiente e justa.

Na Colômbia, o instituto semelhante é conhecido como "*conciliación en materia penal*"⁴⁰ e permite que as partes envolvidas em um processo penal cheguem a um acordo sobre uma solução para o caso, sem a necessidade de um julgamento. Esse tipo de acordo é considerado uma forma de promover a resolução de conflitos de forma pacífica e eficiente, evitando a sobrecarga do sistema judicial.

³⁷ Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2904035. Acesso em: 01 mar. 2023.

³⁸ THE SERIOUS FRAUD OFFICE. Deferred Prosecution Agreements. 2023. Disponível em: <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/guidance-for-corporates/deferred-prosecution-agreements/#:~:text=The%20agreement%20allows%20a%20prosecution,apply%20to%20organisations%2C%20never%20individuals>. Acesso em: 23 mar. 2023.

³⁹ OLE W. Pedersen. Environmental Enforcement Undertakings and Possible Implications: Responsive, Smarter or Rent Seeking? 01 2013. Disponível em: [EnvironmentalEnforcementUndertakingsandPossibleImplications:Responsive,SmarterorRentSeeking?](https://www.environmental-enforcement.org/EnvironmentalEnforcementUndertakingsandPossibleImplications:Responsive,SmarterorRentSeeking?) Acesso em: 23 mar. 2023.

⁴⁰ LAURA ANDREA ACOSTA ZÁRATE RICARDO HERNÁN MEDINA RICO. La conciliación y la mediación en el proceso penal colombiano. 12 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2739/273954731003.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Outra diferença importante é que nos Estados Unidos e na Itália o acordo é utilizado principalmente em casos criminais, enquanto no Brasil os acordos são majoritariamente utilizados casos cíveis, apesar de em menor escala também serem utilizados em matérias criminais.

3.2 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) não divulgou uma estimativa específica do prejuízo causado ao Brasil por atos improbos. No entanto, é amplamente reconhecido que a corrupção e outros atos de improbidade administrativa têm um impacto significativo na economia do país, além de minar a confiança do público nas instituições e no Estado de Direito.

Desse modo, vislumbra-se na justiça consensual uma finalidade utilitária às sanções, buscando não tão somente a punição. E sim, principalmente o ressarcimento de valores aos cofres públicos, despendendo menor gasto com a persecução cível e criminal até o eventual resgate de prejuízos.

Por conseguinte, criou-se um sistema brasileiro de anticorrupção, o qual é constituído por um conjunto de normas advindo de fontes internas e externas, a exemplo de Tratados e Convenções Internacionais Anticorrupção, que se interrelacionam a fim de reprimir e prevenir condutas corruptas tanto no setor público como no privado.

Trata-se de um microssistema jurídico sem disposição lógica, que se ordena em diplomas legais diversos, não sendo fácil conhecer todos os marcos legislativos relacionados ao assunto. O ativismo judicial, a oscilação jurisprudencial e até mesmo legislativa dificultam ainda mais a correta compreensão e utilização deste microssistema.⁴¹

Dessa forma, de modo a mitigar os danos causados aos cofres públicos, é consenso na doutrina e na jurisprudência pátria que a ação de improbidade administrativa tem uma natureza dúplice: ressarcitória e sancionatória.

A primeira diz respeito à pretensão indenizatória cível (ressarcimento de danos materiais sofridos pelo erário público), e a segunda, à pretensão punitiva estatal

⁴¹ PINHEIRO, Igor Pereira. O sistema brasileiro anticorrupção: Análise histórica e aspectos críticos. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Lisboa, 2019. p. 58.

(perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil e outros).⁴²

Para Fábio Medina Osório, a ação de improbidade administrativa possui uma natureza híbrida, que combina elementos da ação civil pública e da ação penal:

A ação de improbidade administrativa não é simplesmente uma ação civil pública, mas sim uma ação híbrida que tem natureza de ação civil, porém com elementos de natureza penal, na medida em que visa a aplicação de sanções que têm natureza punitiva⁴³.

Já para José dos Santos Carvalho Filho, a ação de improbidade administrativa tem natureza eminentemente civil, uma vez que seu objetivo principal é reparar o dano causado ao erário: "A ação de improbidade administrativa é de natureza civil, pois seu objetivo principal é a reparação do dano ao erário, ou seja, tem como finalidade a recomposição do patrimônio público lesado".⁴⁴

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello entende que a ação de improbidade administrativa é uma espécie de ação civil pública, mas que possui peculiaridades que a distinguem de outras modalidades de ação civil: "A ação de improbidade administrativa é uma espécie de ação civil pública, entretanto, possui particularidades que a distinguem de outras espécies de ação civil pública".⁴⁵

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) prevê diversas sanções que podem ser impostas a agentes públicos e privados que praticam atos de improbidade. Essas sanções incluem a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, multa civil, ressarcimento integral do dano causado ao erário ou aos cofres públicos, proibição de receber qualquer tipo de ajuda financeira ou subsídio do governo e proibição de ocupar cargos ou funções públicas⁴⁶.

⁴² OSÓRIO, Fábio Medina. As sanções da Lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa. Revista Jurídica, São Paulo, v. 47, n. 259, p. 19-31, maio 1999.

⁴³ OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 165.

⁴⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 1.054.

⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 1.054

⁴⁶ Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa

As sanções previstas na LIA podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente, dependendo da gravidade do ato de improbidade praticado.

Por conta disso, é importante destacar que a LIA se aplica não apenas a agentes públicos, mas também a particulares que estejam envolvidos em atos de

civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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)

§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

improbidade relacionados a recursos públicos.

A ação de improbidade administrativa é uma importante ferramenta de combate à corrupção no Brasil. Sua origem remonta à Constituição de 1988, que em seu artigo 37, §4º, estabeleceu a possibilidade de responsabilização civil, administrativa e penal dos agentes públicos e privados que agirem com desonestidade no exercício de suas funções.

Ao longo dos anos, a ação de improbidade administrativa foi sendo regulamentada por leis específicas, como a Lei nº 8.429/92, que define os atos de improbidade administrativa e estabelece as sanções correspondentes. Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

A improbidade administrativa é a conduta desonesta do agente público que atenta contra os princípios básicos da Administração Pública, causando prejuízos ao erário, à moralidade administrativa e ao interesse público.⁴⁷

Desde sua criação, a ação de improbidade administrativa tem sido objeto de muitas controvérsias e críticas, principalmente em relação à sua efetividade e à necessidade de reformas na legislação para torná-la mais eficaz. Alguns especialistas argumentam que a ação de improbidade administrativa é muito ampla e abrangente, o que acaba gerando insegurança jurídica e prejudicando a atuação dos agentes públicos.

No entanto, a ação de improbidade administrativa tem sido utilizada com frequência pelo Ministério Público e pelos órgãos de controle para punir casos de corrupção e desvio de recursos públicos. De acordo com dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2020, o Ministério Público brasileiro instaurou 107.005 processos com o assunto improbidade administrativa, entre notícias de fato, inquéritos civis e procedimentos preparatórios e administrativos⁴⁸.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO BRASIL

Em estudo realizado no ano de 2015, o Conselho Nacional de Justiça apurou

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 887

⁴⁸ “Ministério Público: um retrato” mostra atuação destacada do MP brasileiro no combate à improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14520-ministerio-publico-um-retrato-mostra-atuacao-destacada-do-mp-brasileiro-no-combate-a-improbidade-administrativa>. Acesso em: 23 mai. 2023.

que o tempo transcorrido entre o ajuizamento da ação civil pública e seu julgamento em primeira instância é de 4,24 anos, sendo baixíssima a taxa de efetividade, já que, após anos de tramitação, raras são as ações nas quais se verificou a efetiva reparação dos danos⁴⁹.

Dessa forma, o instituto do acordo de não persecução cível foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019, também conhecida como Lei Anticrime. Essa lei acrescentou o artigo 22 – A à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), prevendo a possibilidade de celebração de acordo entre o Ministério Público e o investigado ou réu em ações de improbidade administrativa, perquirindo uma maior reparação aos danos.

Antes da Lei Anticrime, não havia previsão legal para a celebração de acordos de não persecução cível em condutas impróbas. No entanto tal prática já ocorria em algumas situações. Nesse sentido, a Resolução n.º 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP autorizou que seus membros celebrassem termos de ajustamento de conduta no âmbito da ação de improbidade administrativa.

A ideia do ANPC surgiu a partir de experiências de outros países, como os Estados Unidos, que utilizam o acordo de não persecução para combater a corrupção e recuperar recursos desviados⁵⁰⁻⁵¹.

Inicialmente, importante evidenciar que não há maiores informações da origem do instituto que, recebeu a referida nomenclatura em razão da introdução ao ordenamento jurídico nacional, também através da Lei nº 13.964/2019, do chamado acordo de não persecução penal (ANPP), razão pela qual, inclusive, tal instrumento jurídico foi abordado no subtópico acima.

De fato, a utilização dos meios consensuais de solução de conflitos na área da improbidade administrativa já era praticada há algum tempo⁵², mesmo que não houvesse uma nomenclatura legal específica para tal, autorizando-a. Sendo assim, a expressão "acordo de não persecução cível" parece ter sido apenas uma escolha do legislador para permitir formalmente essa prática.

⁴⁹ OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Acordo de não persecução cível no Ministério Público. *Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo* (2022). São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 698.

⁵⁰ CAMBI, Eduardo; LIMA, Diogo de Araújo; NOVAK, Mariana Sartori. *Acordo de Não Persecução Cível*. Artigo inédito, 2020

⁵¹ CABRAL, Antônio do Prado. *Convenções processuais*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018

⁵² Art. 1º, § 2º, da Resolução CNMP 179/2017: "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".

Há quem sustente que a inserção do instrumento ao ordenamento jurídico brasileiro não gerou maiores efeitos, uma vez que, na prática, os acordos em matéria de improbidade administrativa já vinham sendo celebrados, ainda que existisse previsão legal que impedia a sua utilização⁵³. No entanto, a doutrina especializada diverge quanto aos ganhos e perdas na realização de tal instrumento jurídico. Parte dos doutrinadores louva o ganho de eficiência e celeridade na celebração de tal acordo⁵⁴. Em contrapartida, parcela dos doutrinadores acusa o instituto de prestar proteção deficiente ao erário, e fomentar a impunidade.

Ao nosso sentir, a visão mais adequada seria a de que o acordo deve ser utilizado de forma adequada e responsável, representando uma importante ferramenta para a solução de litígios, minorando os gastos públicos com a judicialização e diminuindo a morosidade da justiça.

De fato, por muito tempo debate-se os limites da justiça negocial aplicada sobre os bens públicos⁵⁵. Isso porque, a administração pública pauta-se através do princípio da indisponibilidade do erário, o qual irradia para uma série de lições sobre os limites de transigir com bens públicos.

Além disso, aumentando as discussões sobre o tema advinha da redação original do artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92 que expressamente vedava qualquer transação, acordo ou conciliação em ações que apuravam o cometimento de atos ímprobos. No entanto, à luz de diversas alterações legislativas e jurisprudenciais que a precederam, a Lei nº 13.964/2019 alterou o dispositivo legal em questão revogando a sua redação original e inserindo a autorização à possibilidade de celebrar no âmbito da improbidade administrativa o denominado acordo de não persecução cível.

Para que seja possível a celebração do acordo de não persecução cível, é necessário que sejam cumpridos alguns requisitos, como a confissão formal do ilícito

⁵³ CANÁRIO, Pedro. Nova "lei anticrime" permite acordos em ações de improbidade administrativa. Revista Digital Consultor Jurídico (Conjur), 26 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-26/lei-anticrime-permite-acordos-aco-es-improbidade>. Acesso em: 23. maio. 2023.

⁵⁴ LANE, Renata. Acordos no domínio da improbidade administrativa. 2020. 256 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. pp. 184-185. Essa mesma lógica pode ser destacada da opinião de Thiago Marrara, quando, embora tratando do acordo de leniência, sugere que para o acordo prévio seria ideal que se garantisse um benefício maior, já que o infrator admite algo até então ignorado pelo Estado. (MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). Lei anticorrupção comentada. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 223)

⁵⁵ FACCI, Lucio Picanço. Administração Pública e Segurança Jurídica: A Tutela da Confiança nas Relações Jurídico-Administrativas. Porto Alegre: Safe, 2015, p. 110-112.

pelo investigado ou réu, a reparação integral do dano causado ao patrimônio público, a renúncia ao direito de ação regressiva contra terceiros e a aceitação das condições propostas pelo Ministério Público. Além disso, é importante destacar que o acordo de não persecução cível somente pode ser celebrado em casos de menor gravidade, como infrações de menor potencial ofensivo ou de médio potencial ofensivo.

O artigo 17 da Lei nº 13.964/2019 estabelece que o acordo de não persecução cível somente poderá ser celebrado se preenchidos os seguintes requisitos:

- I – Que haja colaboração efetiva do investigado ou acusado com a investigação ou o processo, desde que dessa colaboração advenha resultado que represente efetiva economia processual;
- II - Que o investigado ou acusado não tenha sido condenado por outro crime doloso nos últimos 5 (cinco) anos, em sentença transitada em julgado;
- III - Que a infração penal não tenha sido cometida com violência ou grave ameaça à pessoa; e
- IV – Que a reparação do dano ou a restituição da coisa objeto do crime seja efetuada integralmente até o momento da celebração do acordo.

Uma das principais vantagens para o réu na celebração do acordo de não persecução cível é a extinção da punibilidade, ou seja, a não instauração do processo judicial⁵⁶. Tal consectário pode ser extraído do art. 487, III, “b”, do CPC/2015 que aduz: “Haverá resolução de mérito quando o juiz: homologar a transação”⁵⁷.

Além disso, a celebração do acordo permite uma reparação mais rápida do dano causado ao patrimônio público e a economia de recursos públicos e privados, uma vez que evita um processo judicial prolongado e oneroso.

O instituto pode ser definido como um acordo firmado entre o Ministério Público ou outro legitimado e o investigado ou demandado por atos 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.⁵⁸

Segundo a doutrina, o acordo de não persecução cível deve ser utilizado quando representar uma forma adequada de alcançar a defesa da probidade administrativa, o que passa por um juízo casuístico de oportunidade, conveniência e

⁵⁶ STJ, PET no AREsp 1.611.266/SP, Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 23.10.2020.

⁵⁷ Código de processo civil (2015) | Processo civil, legislação, Brasil. Acesso em: 23. Maio. 2023.

⁵⁸ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução cível na ação de improbidade administrativa. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. pp. 228-230.

utilidade⁵⁹. Além disso, o acordo também pode ser vantajoso para o réu em casos em que a comprovação do dano é difícil ou incerta, pois permite uma negociação mais flexível com as autoridades.

Por outro lado, há situações em que o réu pode não estar disposto a colaborar com as autoridades ou não reconhecer a prática do ato lesivo, o que pode tornar o ANPC inviável. Nesses casos, a defesa pode optar por enfrentar o processo judicial, mesmo que isso possa acarretar em sanções mais severas.

Embora seja um instituto recente no ordenamento jurídico brasileiro, o acordo de não persecução cível já tem sido utilizado em diversos casos, suscitando uma série de questionamentos.

Os requisitos para que haja o acordo podem ser divididos da seguinte forma: (I) - requisito objetivo⁶⁰, o acordo deve resultar em ressarcimento integral do dano e reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem ilícita obtida, além de possibilitar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade; (II) requisito subjetivo⁶¹, o acordo pode ser celebrado com o investigado ou demandado que tenha praticado ato de improbidade administrativa, desde que não haja indícios de enriquecimento ilícito, não tenha sido condenado por crime contra a administração pública e não tenha celebrado acordo de não persecução cível nos cinco anos anteriores; por fim, (III) - requisito formal⁶², o acordo deve ser celebrado na presença de um advogado devidamente constituído, ser realizado na forma escrita e homologado pelo Poder Judiciário, mesmo que realizado na fase pré-processual.

4.1 NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

O ANPC é um instrumento relativamente novo no sistema jurídico brasileiro, e dessa forma, a doutrina diverge quanto alguns pontos de sua natureza. Todavia, o cenário não inviabiliza encontrar pontos de consonância entre todos os operadores do

⁵⁹ OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Acordo de não persecução cível no Ministério Público. *Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo* (2022). São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 708.

⁶⁰ OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Acordo de não persecução cível no Ministério Público. *Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo* (2022). São Paulo: Juspodivm, 2022. pp. 715-716.

⁶¹ OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Acordo de não persecução cível no Ministério Público. *Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo* (2022). São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 715.

⁶² TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução cível na ação de improbidade administrativa. *Dissertação (Mestrado em Direito)* – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 236. Acesso em: 23 mai. 2023.

direito - advogados, juízes, promotores, doutrinadores e etc.

De início, de maneira uníssona o acordo é visto como mecanismo apto a resguardar o interesse público e garantir uma maior efetividade no retorno ao patrimônio público de bens e valores desviados.

Sem maiores digressões também considera-se a ação de improbidade administrativa como eminentemente cível. Isso porque a LIA pode ser inserida no sistema de tutela coletiva. Amorim Júnior salienta:

Na medida em que a Lei n. 7.347/1985 e a Lei n. 8.078/19905 conceituam e tutelam os interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a Lei de Improbidade Administrativa, ao buscar a defesa e a proteção da probidade administrativa e do patrimônio público, está inarredavelmente vinculada àqueles dois textos legislativos. A Lei n. 8.429/1992 representa “um dos mais importantes diplomas destinados à defesa de interesses transindividuais”⁶³.

Todavia, ainda que inserida no sistema da tutela coletiva, é possível enxergar um claro contorno punitivo em sua concepção, tornando-a de maneira dúplice, isso é, com caráter punitivo/sancionador e reparatório.⁶⁴

Ademais, o diploma normativo também explicita a natureza híbrida da demanda, afastando-a da ação civil pública. Vejamos:

Art.17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.⁶⁵

Na mesma toada, assevera Marino Pazzaglini Filho⁶⁶, vislumbra-se que as medidas punitivas arroladas na Lei de Improbidade Administrativa possuem natureza política, político-administrativa, administrativa e civil. Nessa toada, a doutrina entende que a ação de improbidade tem natureza híbrida. Por conseguinte, parte da doutrina

⁶³ AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. Improbidade Administrativa: procedimento, sanções e aplicação racional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

⁶⁴ Breves anotações sobre a lei 14.230/2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/elas-no-processo/361202/breves-annotacoes-processuais-sobre-a-lei-14-230-21> Acesso em: 23 mai. 2023.

⁶⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

⁶⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 262, p. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2018/Bol17_06.pdf Acesso em: 23 mai. 2023.

aloca a ação de improbidade administrativa no microsistema denominado hodiernamente como o dito “processo administrativo sancionador”.

No ARE 843989⁶⁷, a celeuma sobre a natureza da ação de improbidade administrativa foi levada ao Plenário do Supremo Tribunal Federal. Apesar do plano de fundo do *leading case* ser distinto da caracterização da natureza da ação de improbidade administrativa, extrai-se importantes lições do julgado.

Durante julgamento extenso presidido pelo Ministro Alexandre de Moraes, o tema principal girou em torno de questionamentos teóricos sobre a natureza das ações e sanções envolvidas no processo. O voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes restou vencedor, entendendo que a ação de improbidade administrativa teria natureza civil.

Em seu voto, o Ministro relator desenvolveu o histórico do imbróglio envolvendo a natureza do dispositivo jurídico. Inicialmente, ressaltou que o microsistema do direito administrativo sancionador fora reconhecido no REsp1.153.083, de Relatório do Min. Sérgio Kukina da Primeira Turma, em que a Ilustre Min. Regina Helena Costa, inaugurando a divergência, defendeu a existência no Direito Administrativo Sancionador de um princípio implícito da retroatividade da lei mais benéfica, extraído do art. 5º, XL, da CF, fortalecendo a natureza *sui generis* da ação de improbidade.

Adiante, demonstra que no MS 23.262/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 30/10/2014, o Pleno do Supremo Tribunal Federal admitiu a aplicação de um preceito de Direito penal na seara administrativa, assentando que o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”) tem vez, igualmente, no processo administrativo disciplinar.

Todavia, finalizando seu voto, o ministro tece considerações acerca da natureza jurídica distinta das ações de improbidade quando em contraponto àquelas tratadas em outros julgados. Para o Ministro, a natureza peculiar da ação sancionatória não atrai o princípio da retroatividade da legislação mais benéfica.

Isso porque a lei que extingue a figura do ilícito administrativo ou torna a sanção administrativa mais branda não retroage para beneficiar quem praticou a infração administrativa sob a égide da lei anterior.

⁶⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>Acesso em: 23 mai. 2023.

Ademais, salienta que a retroatividade da Lei mais benéfica seria pressuposto único do Direito Penal, não incidindo de igual forma no Direito Administrativo Sancionado, o qual teria natureza, acima de tudo, cível.

No entanto, a natureza *sui generis* das sanções previstas na LIA não é livre de críticas. Parte dos doutrinadores enxerga tal conceituação híbrida como atécnica, e que acaba gerando reflexos indesejados, como a dificuldade de encaixá-la nos sistemas processuais.⁶⁸

Como exemplo, podemos citar a celeuma exposta acima envolvendo a retroatividade da legislação mais benéfica nas sanções previstas na LIA (Lei n. 14.230/21).

E ainda a mixórdia anterior a Lei n. 8429/2021⁶⁹ envolvendo a necessidade do reexame necessário em tais ações, visto que discutiu-se no tema repetitivo 1.042 do STJ se há remessa de ofício nas referidas ações típicas, ou se deve ser reservado ao autor da ação, na postura de órgão acusador – frequentemente o Ministério Público – exercera prerrogativa de recorrer ou não do desfecho de improcedência da pretensão sancionadora.⁷⁰

Além disso, outros questionamentos surgem a partir da natureza distinta da ação de improbidade administrativa, como a legitimidade para a sua proposição conforme será apresentado a seguir.

4.2 LEGITIMIDADE PARA A PROPOSIÇÃO DO ANPC

No caso de ação de improbidade administrativa, inicialmente tão somente o Ministério Público pode propor o acordo.

Isso porque antes do veto presidencial, a Lei Anticrime previa no artigo 17-A que somente o Ministério Público era legitimado a celebrar o acordo de não persecução cível em processos civis.

⁶⁸ Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Rodrigo%20Ot%C3%A1vio%20Mazieiro%20Wani%20s.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

⁶⁹ Esta discussão foi encerrada devido ao comando legal expresso de que: § 3º não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

⁷⁰ Tema repetitivo 1.042. Disponível em: 1.042. https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1042&cod_tema_final=1042 Acesso em: 23 mai. 2023.

Todavia, em razão de veto presidencial, o artigo foi extirpado da legislação. Colaciona-se o motivo do veto a fim de maior entendimento no ponto:

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 agilização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente.⁷¹

Contudo, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, pode-se compreender erroneamente que remanesce a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a proposição da ação de improbidade administrativa por expressa previsão legal. Confira:

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:

Porém, em 25/08/2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que os entes públicos interessados também podem propor a ação de improbidade administrativa⁷².

Contudo, ao contrário do que poderia imaginar-se em virtude da teoria dos poderes implícitos⁷³, remanesce a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a proposição de Acordo de Não Persecução Cível.

Todavia, antes da homologação do acordo (conforme o Art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/92), é necessário que o agente do Ministério Público intime a pessoa jurídica de

⁷¹BRASIL. Legislação Informatizada - Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 – Veto. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13964-24-dezembro-2019-789639-veto-159755-pl.html>. Acesso em: 05 fev. 2023.

⁷² STF decide que entes públicos interessados podem propor ação de improbidade administrativa. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1#:~:text=Em%20julga%20encerrado%20nesta%20quarta,em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%20esses%20atos>. Acesso em 24. Maio. 2023.

⁷³ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução cível na ação de improbidade administrativa. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 176.

direito público lesada para que tome ciência do acordo e, se desejar, intervenha no processo, pois é considerada colegitimada na celebração do compromisso de ajustamento de conduta (de acordo com o Art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85) e na propositura da ação civil pública por improbidade administrativa (conforme o Art. 17, caput, da Lei nº 8.429/92).

4.3 O LAPSO TEMPORAL PARA A PROPOSITURA DO ANPC

Outro ponto que merece discussão é em que momento o acordo pode ser tecido. De antemão, cabe registrar que o artigo 6º da Lei n.º 13.964/19, que instituiria o 17-A, 2º da Lei n.º 8.429/92, vetado pelo Presidente da República, estabelecia que “o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade.”

Todavia, tal comando normativo ainda mantinha uma dúvida: após a sentença condenatória de primeiro grau, remanesce a possibilidade do firmamento do acordo de não persecução cível?

No STJ, tal questionamento foi objeto do EAREsp 102.585, o relator, ministro Gurgel de Faria, afirmou que a Primeira Turma, diante de recentes alterações legislativas, tem reconhecido a possibilidade de homologação dos acordos de não persecução cível na instância recursal.

O Ministro ressaltou que a Lei 14.230/2021, "que alterou significativamente o regramento da improbidade administrativa", incluiu o artigo 17-B à Lei 8.429/1992, trazendo previsão explícita quanto à possibilidade do acordo de não persecução cível até mesmo no momento da execução da sentença.

Ele explicou que essa posição da jurisprudência decorre das mudanças trazidas pela Lei 13.964/2019 – o chamado Pacote Anticrime –, que alterou o parágrafo 1º do artigo 17 da Lei 8.429/1992. A nova lei também introduziu o parágrafo 10-A ao artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, para estabelecer que, "havendo a possibilidade de solução consensual", as partes poderão requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por não mais do que 90 dias.

Em período anterior à inovação legislativa Renato Lima Castro defendia a necessidade de uma limitação temporal para a propositura do acordo de não persecução cível, a fim de exigir lealdade dos sujeitos envolvidos, eis que os princípios da razoável duração do processo, da economia processual e da eficiência não

admitiriam a realização de uma longa contenda judicial, para, ao final, propor-se ou não um acordo.

Nessa senda, relembra-se que a ação de improbidade, apesar de absorver em partes os princípios do direito penal, visto que em síntese, cuida-se de um procedimento que objetiva a recuperação do erário, e a sanção do infrator, ainda se cuida de um processo eminentemente civil. E desse modo, admite-se a suplementação da legislação de improbidade, através do Código de Processo civil, Art. 139, V, do CPC⁷⁴.

Aludido diploma normativo dispõe que o juiz será responsável por dirigir o processo de acordo com as disposições presentes no Código. O inciso V desse artigo afirma que será incumbência do juiz promover a autocomposição, com a ajuda de conciliadores e mediadores judiciais, a qualquer momento durante o processo.

Com base nesse dispositivo legal, pode-se concluir que o juiz tem a responsabilidade de incentivar e buscar uma solução amigável entre as partes envolvidas no processo, utilizando-se dos recursos disponíveis para promover a autocomposição.

No mesmo sentido está a orientação nº 4 (quatro) do CAOPAM (Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa) do estado da Bahia, que dispõe:

“O acordo de não persecução cível (ANPC) pode ser celebrado tanto extrajudicialmente, quanto judicialmente. A promoção de arquivamento do procedimento investigatório relativo ao acordo firmado extrajudicialmente deve ser encaminhada para homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público e apenas adquire eficácia após essa homologação”⁷⁵.

Dessa forma, depreende-se que o ANPC prescinde de maiores formalidades quanto ao momento de sua fixação, sendo aceito inclusive jurisprudencialmente na fase recursal, desde que seja conveniente e oportuno para o estado e para a reparação dos cofres públicos, e nunca ao bel prazer do infrator.

⁷⁴**Art. 139.** O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

V - Promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais

⁷⁵ Orientações CAOPAM. Disponível em: <https://infomail.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/03/enunciados-acordo-de-n%C3%A3o-ersecu%C3%A7%C3%A3o-c%C3%ADvel-2.pdf>. Acesso em 23. Mar.

Aliás, nesse particular, novamente a orientação nº 5 do Ministério Público do estado da Bahia mostra-se de grande elucidação. Confira-se:

“A propositura do acordo de não persecução cível (ANPC) deve ocorrer a partir do momento em que o órgão de execução disponha de elementos de convicção que autorizem o ajuizamento da ação civil por ato de improbidade administrativa. A busca de resolução consensual antes desse momento pode conduzir à estipulação de obrigações excessivas ou insuficientes para a defesa do patrimônio público”.

Portanto, o ANPC pode ser proposto e homologado a qualquer tempo, desde que com sua homologação o interesse público seja perquirido, dirimindo qualquer dúvida no sentido de que tal instrumento fomentaria a impunidade.

4.4 A POSSIBILIDADE DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PARCIAL E OS CASOS DE SOLIDARIEDADE PASSIVA

O acordo parcial de não persecução cível seria a modalidade de acordo firmada entre o Ministério Público e o investigado ou réu em processos de improbidade administrativa em casos em que há mais de um sujeito no polo passivo do processo, ou então recuperando apenas parte do erário.

Nesse tipo de acordo, apenas parte da obrigação é reavida pelo Ministério Público e o restante da obrigação pode seguir em tramitação. Igual fenômeno ocorre quando apenas parte do prejuízo causado pelo infrator é recuperado pelo acordo.

Vislumbra-se que os acordos mais comumente firmados parcialmente são aqueles em que há responsabilidade solidária em obrigações divisíveis nos termos do Art. 264 do Código Civil, o qual dispõe que: “Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.”⁷⁶

Em situações de solidariedade passiva relacionadas à improbidade administrativa, quando a obrigação é divisível, não parece existir grande controvérsia em relação à possibilidade de estabelecer a cota parte para fins de acordo para cada transgressor.

76 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

Contudo, há maior aversão a acordos realizados em obrigações indivisíveis nos termos do art. 844 do mesmo Código, que estabelece: “A transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervierem, ainda que diga respeito a coisa indivisível.” Isso porque a autocomposição parcial será prejudicada se não contar com a intervenção e concordância de todos os devedores.

Pelo art. 3º da Lei n. 8.429/92, as “disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”. Dessa forma, é certo que as sanções da Lei de Improbidade também alcançam os particulares que, de qualquer forma, tenham concorrido para o ato ímprobo, além de possível pessoa jurídica ou mesmo particular que tenha incorrido no ilícito.⁷⁷

Contudo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente em não reconhecer o ajuizamento de ação de improbidade em face de particulares, sem a concomitante presença do agente público no polo passivo da demanda.⁷⁸ Tal previsão obsta igualmente acordos envolvendo unicamente os particulares, sem envolver o agente público ímprobo.

Interessante mencionar que o próprio Superior Tribunal de Justiça reconhece que não há litisconsórcio necessário entre os agentes públicos envolvidos na ação ímproba⁷⁹. Além disso, o próprio Superior Tribunal de Justiça reconhece que não há

77 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.789.492/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, Dje 23/5/2019.

78 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1678206/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 26/05/2020, Dje 05/06/2020

79 AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS E HOSPEDAGEM. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE ENTENDEU PELA AUSÊNCIA DE LIAME EXISTENTE ENTRE OS ATOS DOS AGENTES DAS AGÊNCIAS DE TURISMO E A CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA PELO REQUERIDO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO EM AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO. REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. ÓBICE DA SÚMULA N. 7/STJ. ART. 10, VIII, DA LEI N. 8.429/1992. CULPA GRAVE. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE DO RECURSO ESPECIAL E O DESPROVER: I - Trata-se, na origem, de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sustentando, em síntese, que o réu, então prefeito do Município de Miracatu, adquiriu passagens aéreas e se hospedou em Brasília entre os meses de janeiro a novembro de 2013 utilizando recursos públicos e dispensando, indevidamente, a licitação. Assim, praticou o réu o ato de improbidade administrativa descrito no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992.

II – Por sentença, julgaram-se procedentes os pedidos para reconhecer a ilegalidade das contratações e condenar o réu a restituir a importância de R\$ 42.474,87 (quarenta e dois mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e oitenta e sete centavos). Interposto recurso de apelação pelo réu, por unanimidade, Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento ao apelo. Inconformado, o réu interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a, CF, no bojo

do qual afirma ofensa aos arts. 1º, 2º, 3º e 10, VIII, todos da Lei n. 8.429/1992, e ao art. 24, V, da Lei n. 8.666/1993. Inadmitido o recurso especial pelo Tribunal de origem, adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso. III – A revisão do entendimento do acórdão recorrido, a fim de reconhecer a obrigatoriedade de litisconsórcio passivo, demanda o revolvimento fático e probatório dos autos, situação impedida pelo enunciado Documento: 1921843 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 17/03/2020 Página 1de 4 Superior Tribunal de Justiça da Súmula n. 7/STJ.

IV - Aliás, o entendimento jurisprudencial dominante nesta Corte é no sentido de que, em ação civil de improbidade administrativa, não se exige a formação de litisconsórcio necessário entre o agente público e os eventuais terceiros beneficiados ou participantes, por falta de previsão legal e de relação jurídica entre as partes que se obrigue a decidir de modo uniforme a demanda. Precedentes: REsp n. 1.782.128/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2019, DJe 1º/7/2019; REsp n. 1.696.737/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017; e AgRg no REsp n. 1.421.144/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/5/2015, DJe 10/6/2015.

V - Também importa revolvimento fático-probatório a análise das justificativas apresentadas pelo recorrente para a dispensa de licitação, em vista da suposta configuração da hipótese do art. 24, V, da Lei n. 8.666/1993, na medida em que o Tribunal de origem, soberano na análise dos fatos e das provas, concluiu que houve indevido fracionamento dos valores contratados.

VI - No que tange ao art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992, verifico que o acórdão recorrido considerou como requisito para a configuração da improbidade administrativa descrita no referido dispositivo legal a presença da culpa grave, em sintonia com a jurisprudência desta Corte. VII – Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e o desprover (grifou-se).

Superior Tribunal de Justiça. AREsp 1579273/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/03/2020, DJe 17/03/2020

litisconsórcio necessário entre os agentes públicos envolvidos⁸⁰. Confira-se a explanação em termos simples da *ratio decidendi*⁸¹.

No AREsp 1579273/SP discutiu-se a necessidade de litisconsórcio necessário entre os supostos envolvidos na improbidade administrativa.

O caso em questão tratou-se de uma ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público de São Paulo contra um ex-prefeito de Miracatu. O réu teria adquirido passagens aéreas e hospedagens em Brasília entre janeiro e novembro de 2013, utilizando recursos públicos e dispensando

⁸⁰ AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS E HOSPEDAGEM. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE ENTENDEU PELA AUSÊNCIA DE LIAME EXISTENTE ENTRE OS ATOS DOS AGENTES DAS AGÊNCIAS DE TURISMO E A CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA PELO REQUERIDO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO EM AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO. REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. ÓBICE DA SÚMULA N. 7/STJ. ART. 10, VIII, DA LEI N. 8.429/1992. CULPA GRAVE. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE DO RECURSO ESPECIAL E O DESPROVER:

I - Trata-se, na origem, de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sustentando, em síntese, que o réu, então prefeito do Município de Miracatu, adquiriu passagens aéreas e se hospedou em Brasília entre os meses de janeiro a novembro de 2013 utilizando recursos públicos e dispensando, indevidamente, a licitação. Assim, praticou o réu o ato de improbidade administrativa descrito no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992.

II – Por sentença, julgaram-se procedentes os pedidos para reconhecer a ilegalidade das contratações e condenar o réu a restituir a importância de R\$ 42.474,87 (quarenta e dois mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e oitenta e sete centavos). Interposto recurso de apelação pelo réu, por unanimidade, Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento ao apelo. Inconformado, o réu interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a, CF, no bojo do qual afirma ofensa aos arts. 1º, 2º, 3º e 10, VIII, todos da Lei n. 8.429/1992, e ao art. 24, V, da Lei n. 8.666/1993. Inadmitido o recurso especial pelo Tribunal de origem, adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso. III – A revisão do entendimento do acórdão recorrido, a fim de reconhecer a obrigatoriedade de litisconsórcio passivo, demanda o revolvimento fático e probatório dos autos, situação impedida pelo enunciado Documento: 1921843 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 17/03/2020 Página 1de 4 Superior Tribunal de Justiça da Súmula n. 7/STJ.

IV - Aliás, o entendimento jurisprudencial dominante nesta Corte é no sentido de que, em ação civil de improbidade administrativa, não se exige a formação de litisconsórcio necessário entre o agente público e os eventuais terceiros beneficiados ou participantes, por falta de previsão legal e de relação jurídica entre as partes que se obrigue a decidir de modo uniforme a demanda.

Precedentes: REsp n. 1.782.128/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2019, DJe 1º/7/2019; REsp n. 1.696.737/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017; e AgRg no REsp n. 1.421.144/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/5/2015, DJe 10/6/2015.

V - Também importa revolvimento fático-probatório a análise das justificativas apresentadas pelo recorrente para a dispensa de licitação, em vista da suposta configuração da hipótese do art. 24, V, da Lei n. 8.666/1993, na medida em que o Tribunal de origem, soberano na análise dos fatos e das provas, concluiu que houve indevido fracionamento dos valores contratados.

VI - No que tange ao art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992, verifico que o acórdão recorrido considerou como requisito para a configuração da improbidade administrativa descrita no referido dispositivo legal a presença da culpa grave, em sintonia com a jurisprudência desta Corte. VII – Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e o desprover (grifou-se).

Superior Tribunal de Justiça. AREsp 1579273/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/03/2020, DJe 17/03/2020

⁸¹ <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>

licitação, o que configuraria o ato de improbidade administrativa descrito no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992.

A sentença julgou procedentes os pedidos, reconhecendo a ilegalidade das contratações e condenando o réu a restituir o valor de R\$ 42.474,87. O réu interpôs recurso de apelação, que foi negado por unanimidade pela Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo. Inconformado, o réu interpôs recurso especial, que foi inadmitido pelo Tribunal de origem, levando-o a interpor agravo para possibilitar a subida do recurso.

Um dos pontos levantados no recurso especial foi a ausência de litisconsórcio passivo necessário em ação civil de improbidade administrativa. Entretanto, o entendimento jurisprudencial dominante do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é que não é exigido o litisconsórcio passivo entre o agente público e eventuais terceiros beneficiados ou participantes, por falta de previsão legal e de relação jurídica que obrigue a decisão uniforme da demanda.

Outro ponto do recurso especial foi a análise das justificativas apresentadas pelo réu para a dispensa de licitação, alegando a configuração da hipótese prevista no art. 24, V, da Lei n. 8.666/1993. Entretanto, o Tribunal de origem concluiu que houve indevido fracionamento dos valores contratados, o que demandaria o revolvimento fático-probatório dos autos, impedido pela Súmula n. 7/STJ.

Por fim, o recurso especial também alegava a ausência de culpa grave do réu, elemento necessário para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992. No entanto, o STJ entendeu que essa análise também demandaria o revolvimento fático-probatório, o que não é possível em recurso especial, visto que o Tribunal de origem é soberano na análise dos fatos e das provas.

Diante disso, o STJ conheceu parcialmente do recurso especial e o desproveu, mantendo a condenação do réu à restituição dos valores gastos com passagens aéreas e hospedagem, reconhecendo a dispensa indevida de licitação e a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992.

Apesar dos outros pontos suscitados pelo réu, o que realmente interessa ao trabalho é a desnecessidade em haver litisconsórcio passivo necessário entre todos os réus envolvidos na atividade impropria.

Nesse ponto, poderia parecer lógico e possível a confecção de acordos parciais, recuperando parte do erário - uma vez que a discussão sobre a responsabilidade do agente público está sendo realizada individualmente. Contudo, essa visão não é acolhida pelos Tribunais. Obtempera a advogada e autora Sofia Cavalcanti Campelo:

Como a escolha por demandar mais de um devedor solidário é um direito do credor, parece possível – e razoável – que o MP e/ou a pessoa jurídica lesada renuncie, em relação ao signatário do acordo, ao direito de cobrar a totalidade do valor arbitrado a título de reparação de danos, apenas exigindo a sua parte da obrigação, quer no acordo, quer em futura ação judicial (2020, p. 102).⁸²

Segundo a autora, em vez de buscar sanções punitivas contra todos os envolvidos em um ato de improbidade administrativa, os colegitimados podem adotar uma medida alternativa ao optar por ajuizar uma ação que busque apenas o efeito declaratório, ou seja, o reconhecimento da prática de improbidade. Dessa forma, se o agente público já tiver sido punido adequadamente, não haveria a necessidade de impor novas sanções contra ele. Já em relação ao particular, se este não tiver interesse ou não for incluído em um acordo para reparar o dano causado, os colegitimados podem buscar um provimento condenatório específico.

Luiz Manoel Gomes Jr. E Diogo de Araújo Lima complementam os dizeres da autora afirmando que os colegitimados poderiam ajuizar a ação de improbidade administrativa perseguindo apenas o efeito declaratório frente ao agente público, e em relação ao particular, requerer provimento de natureza condenatória, caso este não tenha interesse em transigir.⁸³

Todavia, a jurisprudência pátria mostra-se avessa a tese. Isso porque, apesar de reconhecer não haver litisconsórcio necessário entre os praticantes do ilícito, não reconhece o ajuizamento da ação de improbidade administrativa exclusivamente em face de particulares, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo

⁸² CAMPELO, S. C. Acordo em Ação de Improbidade Administrativa: Desafios atuais e perspectivas para o futuro. Revista dos Tribunais, vol. 1011, 2020. Disponível em <https://hdl.handle.net/20.500.12178/180443>.

⁸³ GOMES JÚNIOR, L. M.; LIMA, D. de A. .; FERREIRA, J. B. . General and controversial aspects of the civil non-prosecution agreement. Research, Society and Development, [S. l.], v. 10, n. 11, p. e261011192268, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i11.19268. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/19268>. Acesso em: 11 jun. 2023.

da demanda, obstando a realização do ANPC sem a presença de todos os envolvidos na infração.⁸⁴

Dessa maneira, vislumbra-se certa dificuldade em reconhecer a legitimidade de acordos parciais em casos em que somente o particular figurar no polo passivo da ação de improbidade.

4.5 O DIREITO SUBJETIVO DO RÉU EM FIRMAR ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEIS PARCIAIS

Antes de mais nada, é importante destacar que direito subjetivo se refere a um direito garantido por lei que pode ser exigido por um indivíduo. Com o direito subjetivo, a pessoa tem o poder de fazer valer seu direito individual perante as instituições do Estado, uma vez que esse direito foi previamente assegurado pela lei.⁸⁵

A doutrina majoritária não considera o acordo de não persecução cível um direito público subjetivo do agente investigado ou demandado por ato ímprobo. Isso significa que os legitimados ativos não são obrigados a propor o acordo se entenderem que ele não é pertinente ao caso.

Landolfo Andrade afirma que:

Justamente em razão da sua natureza consensual bilateral, não estão os legitimados obrigados a propor o acordo[iii], assim como não se pode obrigar o agente ímprobo a firmá-lo. Por exemplo, pode o Ministério Público, a partir de um juízo de conveniência e oportunidade, ajuizar a ação de improbidade administrativa ou formalizar o acordo de não persecução cível. Deve-se verificar qual a situação mais adequada, de acordo com as circunstâncias do caso concreto. É claro que se as condições se mostrarem favoráveis à celebração do acordo, deve-se privilegiar essa forma de solução do conflito, sendo dever tanto do Ministério Público como da Administração Pública

84 DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA APENAS EM FACE DE PARTICULAR. **Não é possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente em face de particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda. De início, ressalta-se que os particulares estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992 (LIA), não sendo, portanto, o conceito de sujeito ativo do ato de improbidade restrito aos agentes públicos. Entretanto, analisando-se o art. 3º da LIA, observa-se que o particular será incurso nas sanções decorrentes do ato ímprobo nas seguintes circunstâncias: a) induzir, ou seja, incutir no agente público o estado mental tendente à prática do ilícito; b) concorrer juntamente com o agente público para a prática do ato; e c) quando se beneficiar, direta ou indiretamente do ato ilícito praticado pelo agente público. Diante disso, é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular.** Precedentes citados: Resp. 896.044-PA, Segunda Turma, DJe 19/4/2011; Resp. 1.181.300-PA, Segunda Turma, DJe 24/9/2010. REsp 1.171.017-PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 25/2/2014.

85 PEREIRA, Leydomar Nunes. Solução consensual na improbidade administrativa: acordo de não persecução cível. Belo Horizonte: Dianlétiz, 2020. pp. 62-63.

buscar a solução negociada de forma exaustiva. Todavia, não existe para o agente ímprobo um direito subjetivo à celebração do acordo.⁸⁶

De fato, parece mais acertada a visão de que o acordo de não persecução cível não seja um direito subjetivo do réu, visto que tal negócio jurídico foi engendrado pelo Estado a fim de fazer retornar aos cofres públicos os prejuízos com as ações ímprobas. Caso casuisticamente seja observado que a judicialização da lide trará melhores resultados à Administração Pública, não há falar em direito subjetivo do apenado.

Todavia, essa visão não elide vozes da doutrina sustentarem o contrário. De acordo com Fernando Albuquerque, o acordo de não persecução cível é um direito subjetivo do réu, visto que a lei prevê expressamente essa possibilidade e estabelece os requisitos para a sua celebração. Em suas palavras:

eventual recusa quanto ao oferecimento do ANPC deve ser subsidiada através fundamentação idônea e sempre fundada nas "circunstâncias do caso concreto", sendo vedada alegações genéricas e abstratas, bem como a imposição de condições exorbitantes que caracterizem/redundem em abuso de poder e/ou recusa indireta.

Em suma: a recusa injustificada acerca do oferecimento do ANPC — ainda que indireta, caracteriza abuso de poder (ato ilícito), má-fé processual (resistência injustificada a uma das etapas processuais) e ato atentatório aos próprios bens jurídicos tutelados (caso resulte em prescrição), além de demonstrar a ausência de interesse processual diante da existência de medida jurídica eficiente e capaz de proteger/recuperar o bem jurídico tutelado, de modo que, em tais situações, a ação deve ser rejeitada liminarmente ou ter negado o seu prosseguimento, conforme determinam os artigos 330, inciso III e 485, inciso VI.⁸⁷

Assim, segundo o autor, o acordo de não persecução cível é uma importante ferramenta de resolução consensual de conflitos no âmbito da improbidade administrativa, que reconhece a autonomia da vontade das partes e o direito subjetivo do réu de buscar a solução mais adequada para o caso concreto.

O STF ainda não se manifestou sobre o tema. Todavia, em matéria penal, a Corte vem sustentando que inexistente direito subjetivo do réu ao oferecimento do Acordo de não Persecução Penal, o que pode ser um indicativo da postura que será adotada pelo Sodalício quanto ao direito ao firmamento do ANPC. Vejamos:

⁸⁶ ANDRADE, Landolfo. Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões. In: GEN Jurídico, 2020. Disponível em: genjuridico.com.br/2020/03/05/acordTo-de-nao-persecucao-civel. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁸⁷ ALBUQUERQUE, F. Acordo de não persecução cível, um poder-dever do Ministério Público. 11 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/albuquerque-acordo-nao-persecucao-civel-poder-dever-mp>.

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL EM RELAÇÃO AO DELITO DE ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO DE DROGAS (ART. 35 DA LEI 11.343/2006). INVIABILIDADE. 1. As condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), importante instrumento de política criminal dentro da nova realidade do sistema acusatório brasileiro. Entretanto, não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente, permite ao Parquet a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição. 2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público “poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições”. 3. A finalidade do ANPP é evitar que se inicie o processo, não havendo lógica em se discutir a composição depois da condenação, como pretende a defesa (cf. HC 191.464-AgR/SC, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 26/11/2020). 4. Agravo Regimental a que nega provimento.⁸⁸

Dessa forma, visualiza-se uma inclinação da Suprema Corte em Entender que tais acordos não devem ser tratados como direito subjetivo do infrator, mas sim como uma discricionariedade a ser utilizada se vantajosa ao caso concreto.

De igual modo, novamente mostram-se elucidativas as lições tecidas pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa do Estado da Bahia, que em suas orientações quanto ao acordo de não persecução cível argumenta em sua orientação de nº 7 (sete)⁸⁹:

A propositura do acordo de não persecução cível (ANPC) é facultativa e sujeita à conclusão de que se trata de solução potencialmente satisfatória para a defesa da probidade administrativa. Por esse motivo, não constitui direito subjetivo do investigado ou réu.

Nesse particular, é possível refletir que se há tão somente uma faculdade do Ministério Público em propor tais acordos, em que momento transigir seria favorável ao infrator concordar com os termos tecidos pelo *dominus litis* e firmar o acordo. E com esta indagação, partimos ao próximo subtópico.

4.6 A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS JOGOS NA JUSTIÇA NEGOCIAL EM TAIS ACORDOS

⁸⁸ (HC 191124 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 12-04-2021 PUBLIC 13-04-2021).

⁸⁹ Orientações relativas ao acordo de não persecução cível, instituído pela Lei Federal nº 13.964/2019. Disponível em: <https://infomail.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/03/enunciados-acordo-de-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-c%C3%ADvel-2.pdf>.

A fim de nortear o leitor sobre o que será exposto no presente capítulo, adverte-se: O que se busca no ponto não é compilar todo o material teórico já produzido sobre a teoria dos jogos. Mas sim, tão somente utilizá-la de maneira sistemática para que seja utilizada como norte para que acordos sejam oferecidos, aceitos ou recusados.

De fato, inexistente fórmula fechada apta a compreender se a utilização da justiça negocial será ou não útil no caso. No entanto, mostra-se de maior utilidade utilizar alguma sistematização na tomada de decisão, embasando-a em dados e informações colhidas, em vez de utilizar a intuição, o medo ou a insegurança para a tomada de decisão. Feito esse breve parêntese, eis a definição da teoria.

A teoria dos jogos é uma abordagem matemática que busca entender e prever o comportamento de indivíduos em situações de tomada de decisão estratégica. Quando aplicada ao contexto jurídico, a teoria dos jogos pode ser útil para analisar acordos como o de não persecução cível. O autor Raul Marinho tece conceituações sobre o que seria a Teoria dos jogos. Vejamos:

A Teoria dos Jogos é um método matemático para abordar formalmente os processos de tomada de decisão por agentes que reconhecem sua interação mútua do tipo: “penso que você pensa o que eu penso sobre você mesmo”. Ou seja, sempre que minha decisão é baseada no que eu acho que você vai fazer, em função do que você entende que eu mesmo vou decidir, a Teoria dos Jogos entra em ação.⁹⁰

A citação expõe que a teoria dos jogos nada mais seria do que prever as próximas ações do “adversário” com base nas informações dadas. Nesse contexto, a negociação de um ANPC pode ser vista como um jogo de cooperação entre o acusado e o Ministério Público. Ambas as partes têm incentivos para chegar a um acordo que seja benéfico tanto ao interesse público, quanto ao patrimônio e a higidez do investigado/acusado.

Por exemplo, o acusado pode estar disposto a pagar uma multa e adotar medidas de reparação para evitar a abertura de um processo criminal que poderia resultar em sanções mais severas. Por sua vez, o Ministério Público pode estar disposto a celebrar o acordo para evitar o dispêndio de recursos em um processo judicial que pode ser demorado e incerto, ou mesmo não encontrar arcabouço probatório suficiente para eventual condenação.

⁹⁰ MARINHO, Raul. *Prática na teoria: aplicações da teoria dos jogos e da evolução aos negócios*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 41.

Para que os interesses dos sujeitos processuais sejam satisfeitos, é importante que as partes na negociação do acordo sejam transparentes em relação com suas intenções e que o acordo seja bem estruturado e monitorado para garantir o cumprimento das obrigações assumidas. Além disso, é importante que as partes tenham um entendimento compartilhado sobre os possíveis resultados da negociação e que trabalhem juntas para alcançar um resultado que seja mutuamente benéfico.

Nessa toada, colhe-se do escólio de Alexandre Morais da Rosa o seguinte:

As delações exigem, no seu percurso, tomadas de decisões continuadas sobre as diferentes dimensões e implicações que o objeto e os efeitos do negócio podem gerar. O ambiente de incerteza preside a tomada de decisão sempre com informação imperfeita. Embora, o Ministério Público tenha a “vantagem” de poder exercer a ação penal, também sabe o custo do processo e da atuação “resistente” do investigado/delator, além da demora do julgamento. De outro lado, o investigado/delator sabe que o “atalho” da delação pode antecipar a descoberta de informações (provas), criando, pelo incremento de detalhes com relação ao delator e terceiros, mais cacife para o jogo da barganha. No trajeto discute-se o custo/benefício do resultado [...].⁹¹

Dessa forma, o autor compreende que para que o acusado/ investigado estabeleça o acordo, leve em consideração quatro pontos principais: (i) o momento da oferta; (ii) o *standard* probatório constituído e que potencialmente será angariado; (iii) a motivação e a recompensa obtida através da transação; e por fim, (iv) a capacidade de cumprimento do acordo firmado. Tais preceitos podem nortear os operadores do direito de modo a sistematizar o conhecimento compreendendo de maneira melhor a negociação.

Dessa forma, compreende-se que além da dificuldade de compreensão do arcabouço legislativo, doutrinário e jurisprudencial envolvido nos ANPC's, é igualmente custoso compreender os benefícios casuísticos na promoção, aceitação e firmamento dos acordos.

Em conclusão, a teoria dos jogos pode ser útil para entender o comportamento dos envolvidos na negociação de um ANPC, e por conseguinte, partir de alguma diretriz a fim de compreender os benefícios e consequências do aceite dos requisitos firmados no APC.

De maneira objetiva, e sem maiores digressões, compreende-se que é necessário compreender eventuais atitudes futuras da contraparte a fim de transigir

⁹¹ MORAIS DA ROSA, Alexandre; BERMUDEZ, A. L. (Org). Para entender a Delação Premiada pela Teoria dos Jogos: táticas e estratégias do negócio jurídico. 2. Ed. Florianópolis: Emais, 2019. p. 287.

ou não. Por exemplo, necessário compreender se o arcabouço probatório é capaz de comprovar a extensão do dano a ser ressarcido em eventual ação de improbidade administrativa, e somente a partir daí, compreender a necessidade de transigir. Tal comando aplica-se para todas as partes envolvidas, abrangendo também a motivação para que o legitimado ofereça ou não o acordo.⁹²

⁹² MORAIS DA ROSA, Alexandre; BERMUDEZ, A. L (Org). Para entender a Delação Premiada pela Teoria dos Jogos: táticas e estratégias do negócio jurídico. 2. Ed. Florianópolis: Emais, 2019. p. 327.

5 CONCLUSÃO

Portanto, o objetivo do tema é compreender inicialmente o histórico da justiça negocial no Brasil, e a partir dessa análise, compreender os requisitos, limites e consequências do acordo de não persecução cível (ANPC). Ademais, busca-se responder de maneira objetiva se seria possível realizar o acordo de não persecução cível para os infratores, e se isso seria um direito subjetivo do autor do ilícito.

A fim de compreender os conceitos, foram trazidos breves apontamentos sobre os seguintes instrumentos jurídicos: Termo de Ajustamento de Conduta e o Acordo de Leniência no Direito Administrativo Sancionador, a Transação Penal, a Suspensão Condicional do Processo e da Pena previstos na Lei 9.099/95 no Direito Penal, a Colaboração Premiada inaugurada pela Lei nº 12.850/2013, o Acordo de Não Persecução Penal e por fim, analisou-se o Acordo de Não Persecução Cível.

Dessa forma, busca-se demonstrar ao leitor as similaridades entre os instrumentos da justiça negociada em matéria penal e no processo administrativo sancionador, tentando demonstrar de maneira clara que as garantias e direitos assegurados em matéria criminal também deveriam ser aplicadas no processo administrativo sancionador.

Todavia, é possível concluir que tal recomendação não vem sendo seguida de forma unânime pela legislação e jurisprudência pátria, abrindo oportunidades para abusos e punições draconianas sem o devido processo legal.

Assim, podemos trazer reflexões através *bullet points* (ou tópicos, como preferir) a fim de sistematizar o conhecimento e tecer de forma simples o intuito do trabalho em cada tópico, vejamos:

1. Em primeiro lugar, ressalta-se que a justiça negocial é uma prática cada vez mais presente no Direito brasileiro, todavia, é possível observar uma atecnia no legislador brasileiro ao tratar dos institutos consensuais em relação ao direito administrativo sancionador trazendo muitas dúvidas à prática jurídica. Dessa forma, cria-se um arcabouço jurídico pouco lógico, e muitas vezes demasiadamente regulamentado através da jurisprudência - o que não é o idealizado para o sistema normativo nacional.

2. Em segundo lugar, podemos compreender que a justiça negocial acaba sendo uma forma de desafogar os Tribunais e a morosidade da justiça. Segundo

levantamento do CNJ⁹³, em 2021 havia 77,3 milhões de processos em tramitação, evidenciando a grande litigiosidade de nossa cultura, e a possibilidade de evitar todos os custos envolvidos com um processo através da consensualidade.

3. Todavia, a justiça consensual não é livre de críticas. Isso porque seu uso pode beneficiar os réus que possuem recursos financeiros para pagar advogados experientes ou que têm mais informações para negociar com as autoridades. Por outro lado, os réus que não têm recursos para contratar bons advogados ou que não sabem como negociar com as autoridades podem acabar recebendo punições mais severas, ou então, transigindo em casos que poderiam ser até mesmo absolvidos.

4. Partindo das premissas gerais acerca da justiça negocial e do direito administrativo sancionador, conhecemos algumas medidas despenalizadoras do direito criminal como a Transação Penal, a Suspensão Condicional do Processo e da Pena previstos na Lei 9.099/95, a colaboração premiada, e por fim, o acordo de não persecução penal.

5. Já no direito administrativo sancionador, temos o Termo de Ajustamento de Conduta e o Acordo de Leniência e o acordo de não persecução cível que busca encerrar a litigiosidade através do consenso. Novamente, tecemos algumas críticas sobre a ausência de aplicabilidade dos princípios do Direito Penal ao Direito administrativo sancionador, uma vez que a proximidade entre todos esses instrumentos novamente evidencia o paralelo entre a sanção penal e a sanção administrativa, que ao nosso sentir, deveria atrair princípios consagrados do Direito Penal ao processo administrativo sancionador (retroatividade da lei mais benigna, *in dubio pro reo*, etc).

6. Adentrando de forma ainda mais profunda, podemos retirar algumas conclusões sobre o ANPC. I - é negócio jurídico que depende da manifestação de vontade das partes envolvidas; II - não há falar em direito subjetivo do acusado em firmar tais acordos, ainda que vozes dissonantes da doutrina defendam o contrário. Isso porque o acordo visa a recomposição do patrimônio público junto aos envolvidos na prática da infração. Dessa forma, tão somente haverá acordo quando conveniente para o Estado; III - O ANPC poderá ser firmado tanto em fase processual ou em fase pré-processual (ou seja, antes do oferecimento da petição inicial), desde que seja devidamente homologado em juízo; IV - Quanto ao legitimado para propor o ANPC

⁹³Justiça em números. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

está o Ministério Público, que deverá realizar prévia oitiva dos entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade.

7. De maneira mais enfática, quanto a realização do ANPC de maneira parcial em casos de solidariedade passiva, podemos vislumbrar duas hipóteses: I - em casos que a obrigação é divisível, é possível visualizar maior inclinação para permitir a feitura de ANPC parcial; II - em casos em que a obrigação é indivisível, *a contrario sensu*, podemos vislumbrar maior aversão ao aceite de pactuações parciais.

8. Do mesmo modo que não há falar em direito subjetivo do particular em realizar acordos de não persecução cível sem a presença concomitante do agente público envolvido. Vislumbra-se ainda menor espaço para falar em direito subjetivo do acusado em firmar ANPC's nos casos em que há solidariedade passiva em obrigações indivisíveis.

9. A Teoria dos Jogos pode ser aplicada na Justiça Negocial como uma ferramenta de análise e estratégia, permitindo identificar as possibilidades de cada parte e as alternativas em caso de não acordo, facilitando a tomada de decisão.

10. Além disso, é importante ressaltar que a Justiça Negocial, apesar de suas críticas e limitações, apresenta vantagens em relação ao processo judicial tradicional, como a redução de custos, a celeridade processual e a possibilidade de soluções mais criativas e satisfatórias para ambas as partes envolvidas.

Dessa forma, conclui-se que a justiça negocial é uma prática importante e cada vez mais presente no Direito brasileiro, mas ainda precisa ser melhor regulamentada e debatida pela doutrina e jurisprudência, especialmente no que se refere à garantia dos direitos fundamentais e à transparência dos acordos.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo**. RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-31, jan./mar. 2005

ALBUQUERQUE, F. **Acordo de não persecução cível, um poder-dever do Ministério Público**. 11 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/albuquerque-acordo-nao-persecucao-civel-poder-dever-mp>.

AMORIM JUNIOR, S. R. O. **Improbidade Administrativa: procedimento, sanções e aplicação racional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

IWAKURA C. e SOUZA BORGES F. **Breves anotações sobre a lei 14.230/2021**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/elas-no-processo/361202/breves-annotacoes-processuais-sobre-a-lei-14-230-21>. Acesso em: 23 mai. 2023.

ANDRADE, L. **Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões**. In: GEN Jurídico, 2020. Disponível em: genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-civel. Acesso em: 23 mar. 2023.

BANDEIRA, R. **Conciliação envolve cidadão na solução de conflitos**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conciliacao-envolve-cidadao-na-solucao-de-conflitos/>.

BOTTINO, T. **Colaboração Premiada E Incentivos À Cooperação No Processo Penal: Uma Análise Crítica Dos Acordos Firmados Na “Operação Lava Jato”**. p. 0 – 4, 08 2016. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/publicacoes/visualizar-pdf/749/2>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CORRUPÇÃO, C. de **Coordenação e Revisão (Combate à. Guia Prático 5CCR Acordos de Leniência**. 01 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Acordo de Leniência Odebrecht. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordo-leniencia-odebrecht-mpf.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.789.492/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão**, Segunda Turma, Dje 23/5/2019.

BRASIL. Legislação Informatizada - Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 – Veto. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13964-24-dezembro-2019-789639-veto-159755-pl.html>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

CABRAL, A. P. **Convenções processuais**. 2ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2018

CAMBI, E.; LIMA, D. A.; NOVAK, M. S. **Acordo de Não Persecução Cível**. Artigo inédito, 2020

CAMPELO, S. C. Acordo em Ação de Improbidade Administrativa: Desafios atuais e perspectivas para o futuro. **Revista dos Tribunais**, vol. 1011, 2020. Disponível em <https://hdl.handle.net/20.500.12178/180443>.

GOMES JÚNIOR, L. M.; LIMA, D. de A.; FERREIRA, J. B. **General and controversial aspects of the civil non-prosecution agreement**. Research, Society and Development, [S. l.], v. 10, n. 11, p. e261011192268, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i11.19268. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/19268>. Acesso em: 11 jun. 2023.

CAMPOS, G.S.de Q. **Plea Bargaining E Justiça Criminal Consensual**: entre os ideais de funcionalidade e garantismo. Custos Legis, 6, 1-26, 2012.

CANÁRIO, P. Nova "lei anticrime" permite acordos em ações de improbidade administrativa. **Revista Digital Consultor Jurídico (Conjur)**, 26 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-26/lei-anticrime-permite-acordos-acoes-improbidade>. Acesso em: 23. mai. 2020

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 1.054.

CASTRO, R. L. Acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 77, p. 209-235, jul./set. 2020. p. 219.

COMUNICAÇÃO, M. P. F. No Paraná Assessoria de. **Valor devolvido pela Lava Jato já ultrapassa os R\$ 4 bilhões**. 12 2019. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/pr/conciliación y la mediación en el proceso penal colombiano](https://www.mpf.mp.br/pr/conciliación%20y%20la%20mediación%20en%20el%20proceso%20penal%20colombiano). 12 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2739/273954731003.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CORRUPÇÃO, C. de Coordenação e Revisão (**Combate à. Guia Prático 5CCR Acordos de Leniência**). 01 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

LOPES JR., AURY, **Justiça Negociada: utilitarismo processual e eficiência antigarantista**. In: WUNDERLICH, Alexandre; Carvalho, Salo de, (orgs.). Diálogos sobre a Justiça Dialogal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 99-128

LAURIA, THIAGO. **SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA X SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO**. DISPONÍVEL EM: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=143#:~:text=Diz%2Dse%20que%20a%20mbas%20as,forem%20devidamente%20cumpridas%20pelo%20aceitante. ACESSO EM 1. JUNHO. 2023.

Site publica mensagens atribuídas a Moro e à força-tarefa da Lava Jato. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/site-publica-mensagens-atribuidas-moro-e-forca-tarefa-da-lava-jato>. Acesso em: 28 mai. 2023.

A Colaboração Premiada Como Instrumento do Ministério Público no Combate às Organizações Criminosas. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/2-A-Colabora%C3%A7%C3%A3o-Premiada-Como-Instrumento-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-Combate-%C3%A0s-Organiza%C3%A7%C3%B5es-Criminosas.pdf>. Acesso em 27 mai. 2023.

Um passo além na colaboração premiada: anexos descrevem dúvidas ou suspeitas. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-01/carvalho-magalhaes-passo-alem-colaboracao-premiada>. Acesso em 23. Mar. 2023.

FACCI, L. P. **Administração Pública e Segurança Jurídica: A Tutela da Confiança nas Relações Jurídico-Administrativas.** Porto Alegre: Safe, 2015, p. 110-112.

FARIA, C. S. C.; RIBEIRO, L. L. Justiça negocial: uma análise a partir da teoria dos jogos. **Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1011-1027, jul./dez. 2018.**

Orientações CAOPAM. Disponível em: <https://infomail.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/03/enunciados-acordo-de-n%C3%A3o-ersecu%C3%A7%C3%A3o-c%C3%ADvel-2.pdf>. Acesso em 23. Mar. 2023.

GOMESJÚNIOR, L.M. G.; LIMA, D.A. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 80, p.185-207, jun.2023.

LANE, R. **Acordos no domínio da improbidade administrativa.** 2020. 256 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. pp. 184-185.

TRINDADE J., Julizar Barbosa. **O acordo de não persecução cível na ação de improbidade administrativa.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. pp. 228-230.

LAURA ANDREA ACOSTA ZÁRATE RICARDO HERNÁN MEDINA RICO. La La conciliación y la mediación en el proceso penal colombiano. **Revista VIA IURIS** 2017.

BRASIL. **Lei Anticorrupção.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.

LIMA, R. C. **O Caso Alvarado Espinoza e os parâmetros para atuação das Forças Armadas na segurança pública.** 12 2016. Disponível em: <http://arquivo.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Juris324.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.
MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal: Parte Geral.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 826.

O acordo de não persecução penal e o STF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-02/borri-soares-acordo-nao-persecucao-penal-stf>. Acesso em: 27 mai. 2023.

LANGER, M. **DOS TRANSPLANTES JURÍDICOS ÀS TRADUÇÕES JURÍDICAS: a globalização do plea bargaining e a tese da americanização do processo penal**. *Delictae: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito, California*, v. 2, n. 3, p. 19-115, 28 dez. 2017. Disponível em: <http://delictae.com.br/index.php/revista/article/view/41>. Acesso em: 29 abr. 2023. p. 24

LIMA, R.B. **Manual de processo Penal**. Imprens a: Salvador, JusPODIVM, 2018. p.1.204.

LOPES JR., A. **Justiça Negociada**: utilitarismo processual e eficiência antigarantista. In: WUNDERLICH, A.; CARVALHO, S. (orgs.). *Diálogos sobre a Justiça Dialogal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 99-128

LOPES JUNIOR, A. **A Crise Existencial Da Justiça Negocial E O Que (Não) Aprendemos Com O Jecrim**. p. 4 – 4, 07 2021. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/publicacoes/visualizar-pdf/749/2>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 887

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 1.054

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 856

MIRABETE, J. F. **Manual de Direito Penal: Parte Geral**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 826.

NUCCI, G. S. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 17. ed. São Paulo: Editora **Revista dos Tribunais**, 2021, p. 908

OLE W. P. **Environmental Enforcement Undertakings and Possible Implications: Responsive, Smarter or Rent Seeking?** 01 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agencys-use-of-civil-sanctions/enforcement-undertakings-accepted-by-the-environment-agency-1-june-2022-to-30-september-2022> Acesso em: 23 mar. 2023.

OLIVEIRA, B. L. **Acordo de não persecução cível no Ministério Público**. *Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo (2022)*. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 698.

OLIVEIRA, B. L. **Acordo de não persecução cível no Ministério Público**. *Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo (2022)*. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 708.

OLIVEIRA, B. L. **Acordo de não persecução cível no Ministério Público**. Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo (2022). São Paulo: Juspodivm, 2022. pp. 715-716.

OLIVEIRA, B. L. **Acordo de não persecução cível no Ministério Público**. Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo (2022). São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 715.

OSÓRIO, F. M. As sanções da Lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa. **Revista Jurídica**, São Paulo, v. 47, n. 259, p. 19-31, maio 1999.

OSÓRIO, F. M. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 165.

PAULA, U. F. de et al. **T.A.C – Termo de ajustamento de conduta conforme redação dada pela lei complementar Nº 68 do estado de Rondônia**. p. 5 – 5, 06 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Administrador/Downloads/37842-Article-423444-1-10-20221226.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 262, p. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2018/Bol17_06.pdf

CAMBI, Eduardo; LIMA, Diogo de Araujo; NOVAK, Mariana Sartori. **Acordo de Não Persecução Cível**. Artigo inédito, 2020

CABRAL, Antônio do Prado. **Convenções processuais**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018

PEREIRA, L. N. **Solução consensual na improbidade administrativa: acordo de não persecução cível**. Belo Horizonte: Dianlétiz, 2020. pp. 62-63.

PINHEIRO, I. P. **O sistema brasileiro anticorrupção: Análise histórica e aspectos críticos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Lisboa, 2019. p. 58.

RESENDE, A.C.Z. de. **A justiça restaurativa para os autóctones do Canadá e o caso r. V. Gladue**. Programa de Pós-Graduação em História – PPGHIS/UnB, 06 2020. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e833405930e90a24> acesso em 23. Mar. 2023.

ROSA, A. M. **Como negociar o acordo de não persecução penal**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 173.
[sala-de-imprensa/noticias-pr/valor-devolvido-pela-lava-jato-ja-ultrapassa-os-r-4-bilhoes](https://www.lumenjuris.com.br/sala-de-imprensa/noticias-pr/valor-devolvido-pela-lava-jato-ja-ultrapassa-os-r-4-bilhoes). Acesso em: 23 mar. 2023.

THE SERIOUS FRAUD OFFICE. **Deferred Prosecution Agreements**. 2023. Disponível em: <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/>

TRINDADE JÚNIOR, J. B. **O acordo de não persecução cível na ação de improbidade administrativa.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. pp. 228-230.

Tema repetitivo 1.042. Disponível em: 1.042.
https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1042&cod_tema_final=1042 Acesso em: 23 mai. 2023.

“Ministério Público: um retrato” mostra atuação destacada do MP brasileiro no combate à improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14520-ministerio-publico-um-retrato-mostra-atuacao-destacada-do-mp-brasileiro-no-combate-a-improbidade-administrativa>. Acesso em: 23 mai. 2023.

CANÁRIO, Pedro. **Nova "lei anticrime" permite acordos em ações de improbidade administrativa.** Revista Digital Consultor Jurídico (Conjur), 26 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-26/lei-anticrime-permite-acordos-acoes-improbidade>. Acesso em: 23. maio. 2023.

STF decide que entes públicos interessados podem propor ação de improbidade administrativa. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1#:~:text=Em%20julgamento%20encerrado%20nesta%20quarta,em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%20esses%20atos>. Acesso em 24. Maio. 2023.

ANDRADE, Landolfo. **Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões.** In: **GEN Jurídico, 2020.** Disponível em: genjuridico.com.br/2020/03/05/acordTo-de-nao-persecucao-civel. Acesso em: 23 mar. 2023.

ALBUQUERQUE, F. **Acordo de não persecução cível, um poder-dever do Ministério Público.** 11 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/albuquerque-acordo-nao-persecucao-civel-poder-dever-mp>.

Orientações relativas ao acordo de não persecução cível, instituído pela Lei Federal nº 13.964/2019. Disponível em: <https://infomail.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/03/enunciados-acordo-de-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-c%C3%ADvel-2.pdf>.

MARINHO, Raul. **Prática na teoria: aplicações da teoria dos jogos e da evolução aos negócios.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 41.

MORAIS DA ROSA, Alexandre; BERMUDEZ, A. L (Org). **Para entender a Delação Premiada pela Teoria dos Jogos: táticas e estratégias do negócio jurídico.** 2. Ed. Florianópolis: Emis, 2019. p. 287.

MORAIS DA ROSA, Alexandre; BERMUDEZ, A. L (Org). **Para entender a Delação Premiada pela Teoria dos Jogos: táticas e estratégias do negócio jurídico.** 2. Ed. Florianópolis: Emis, 2019. p. 327.

JUSTIÇA EM NÚMEROS. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.