

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
NATUREZA JURÍDICA, OBJETIVOS E CONSEQUÊNCIAS



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFMG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFMG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome(s) completo(s) do(a)(s) autor(a)(es)(as): SCARLAT FELIX DA SILVA

Título do trabalho: ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: NATUREZA JURÍDICA, OBJETIVOS E CONSEQUÊNCIAS

Orientadora: Dra. Maria Carolina Carvalho Motta

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 16/11/2021, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **SCARLAT FELIX DA SILVA, Discente**, em 16/11/2021, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 2492853 e o código CRC 87FBA9F3.

SCARLAT FELIX DA SILVA

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
NATUREZA JURÍDICA, OBJETIVOS E CONSEQUÊNCIAS

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, apresentado como requisito para a aprovação na disciplina de Monografia Jurídica II do Curso de Direito da Regional Cidade de Goiás da Universidade Federal de Goiás – UFG e para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dr^a. Maria Carolina Carvalho Motta

GOIÁS/GO
2021

Silva, Scarlet Felix.

Acordo de não persecução cível na improbidade administrativa: natureza jurídica, objetivos e consequências / Scarlet Felix Silva - 2021. 52 f.

Orientador: Prof. Dr. Maria Carolina Carvalho Motta. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Cidade de Goiás, 2021.

1. Acordo de não persecução cível. 2. Improbidade administrativa. 3. Interesse público. 4. Tutela coletiva. 5. Justiça negociada.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos dez dias do mês de novembro do ano de 2021 iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado "ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: NATUREZA JURÍDICA, OBJETIVOS E CONSEQUÊNCIAS", de autoria de SCARLAT FELIX DA SILVA, do curso de Direito, da UAECSA - Campus Goiás da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Dra. Maria Carolina Carvalho Motta com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi, curso de Direito, da UAECSA - Campus Goiás da UFG e Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho - curso de Direito, da UAECSA - Campus Goiás da UFG. Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do(a) estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora considerou o TCC aprovado.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 16/11/2021, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda De Paula Ferreira Moi, Professor do Magistério Superior**, em 16/11/2021, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Divia Júlia Sousa Da Cunha Safe Coelho, Professora do Magistério Superior**, em 17/11/2021, às 21:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orcao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orcao_acesso_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orcao_acesso_externo=0), informando o código verificador 2492804 e o código CRC **BAD6968A**.

RESUMO

O aprimoramento do sistema de justiça tem implicado na expansão de mecanismos de solução consensual dos conflitos por todo o ordenamento brasileiro. Efeito disso é a inovação trazida pelo Pacote Anticrime ao inaugurar o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) como instrumento que visa maior resolutividade das transgressões de improbidade administrativa. Junto a essa novidade vieram diversas dúvidas, dentre as quais quanto a sua natureza jurídica, constitucionalidade, falta de regulamentação específica, bem como o papel dos microssistemas de tutela coletiva e anticorrupção para a aplicabilidade do ANPC, considerando ainda os objetivos por ele pretendidos e os possíveis limites e consequência de sua implementação. Trata-se de pesquisa revisional bibliográfica cujo método utilizado é o hipotético-dedutivo, isto é, de levantamento de hipóteses e análise da sua procedibilidade, de modo a comprovar a ausência de clareza acerca do tema e a diversidade de atecnias ainda pendentes de resposta.

Palavras-chave: Acordo de não persecução cível. Improbidade administrativa. Justiça negociada. Tutela coletiva. Interesse público.

ABSTRACT

The improvement of the justice system has led to the expansion of consensual conflict resolution mechanisms throughout the Brazilian legal system. An effect of this is the innovation brought by the Anti-Crime Package when it inaugurated the Non Prosecution Agreement (ANPC) as an instrument that aims at a better resolution of administrative impropriety transgressions. Along with this novelty came several doubts, among which regarding its legal nature, constitutionality, lack of specific regulation, as well as the role of the micro-systems of collective and anticorruption protection for the applicability of the ANPC, considering also the objectives intended by it and the possible limits and consequences of its implementation. This is a bibliographical revisional research whose method used is the hypothetical-deductive method, that is, of raising hypotheses and analyzing their origin, in order to prove the lack of clarity on the topic and the diversity of atechincs still pending an answer.

Key words: Civil non-prosecution agreement. Administrative improbity. Negotiated justice. Collective guardianship. Public interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AGU	Advocacia-Geral Da União
AIA	Ação de Improbidade Administrativa
ANPC	Acordo De Não Persecução Cível
ANPP	Acordo De Não Persecução Penal
Art.	Artigo
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
ORCRIM	Lei de Organização Criminosa
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 - COOPERAÇÃO E EFETIVIDADE DOS MICROSSISTEMAS DE TUTELA COLETIVA E ANTICORRUPÇÃO	10
1.1 A natureza jurídica do ANPC.....	11
1.2 Aplicabilidade das normas de tutela coletiva e anticorrupção	13
1.3 A constitucionalidade do Acordo de Não perseguição Cível	20
1.3.1 Da legalidade e da efetividade das sanções	21
1.4 Providências úteis	25
2 - OBJETIVOS DO ANPC.....	27
2.1 A busca por mecanismos mais eficientes que o procedimento ordinário.....	27
2.1.1 Do contratualismo processual.....	29
2.2 A perspectiva de proteção aos bens tutelados	30
2.3 A aproximação das sanções negociadas com as previstas para a ação de improbidade.....	31
3 - LIMITES E CONSEQUÊNCIAS	33
3.1 Disponibilidade do interesse público e a tangibilidade do publicismo	33
3.2 A natureza dúplice da ação de improbidade administrativa	38
3.3 A discricionariedade e a individualização de cada caso.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 13.964/2019, também denominada “pacote anticrime”, a perspectiva de justiça negociada foi alargada para a esfera administrativa. Dentre as modificações proporcionadas pelo conjunto de medidas está a Lei De Improbidade Administrativa (LIA), de nº 8.429/92, que recebeu uma nova redação em dois importantes dispositivos, os quais sejam o §1º e o §10-A, ambos do artigo 17.

Apesar de pontuais, tais alterações foram responsáveis por relativizar a concepção da absoluta intangibilidade do interesse público ante a verificação de ilícitos administrativos. Isso porque a celebração de transação, acordo ou conciliação, que antes era uma expressa vedação da LIA, tornou-se uma possibilidade com a realização do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) inserido no novo texto.

Junto a este cenário de inovações, surgiram também significativas controvérsias, sobretudo no que tange à aplicação do instituto, pois em sede de sanção presidencial foram vetados importantes dispositivos que versavam sobre o cabimento do acordo no curso da ação de improbidade, os procedimentos, resultados e legitimidade para o feito, restando um vácuo regulamentar da norma.

Assim, com vista a suprir tais inconsistências, coube aos Ministérios Públicos, no âmbito das suas respectivas competências, a edição de resoluções que viabilizassem a utilização do acordo, fazendo-se necessário ainda se valer de previsões de outras legislações que compõe o microsistema de tutela coletiva e Anticorrupção.

Ante o exposto, tem-se que a pertinência do presente estudo perfaz a relativa disrupção do tema, a incipiência do interesse acadêmico pelo assunto e, ao mesmo tempo, o seu potencial efeito resolutivo em demandas que visam o resguardo do interesse público, seja no viés patrimonial, moral ou principiológico.

O objetivo da pesquisa é trazer para o debate as nuances acerca da utilização de mecanismos consensuais em infrações contra a lisura da administração pública, com especial enfoque nos problemas dela decorrente, cuja a importância nasce do atual cenário de desmonte do Estado pela sobreposição dos interesses privados aos públicos.

No que tange ao problema, tem-se uma pesquisa revisional bibliográfica cujo método empregado é o hipotético-dedutivo, isto é, o levantamento de hipóteses e análise da sua procedibilidade, notadamente de que a falta de consenso e regulamentação não tem sido um

óbice para a celebração dos acordos, e tampouco para que estes ocorram já em qualquer fase processual e culmine em uma série de choques de valores e direitos.

Dessa forma, buscando abranger a temática, o presente trabalho se dedica a aspectos pouco debatidos, mas que ainda sim são alvos de dissensos. Para isso, foram destinados três capítulos a analisar, respectivamente, a cooperação e efetividade dos microssistemas de tutela coletiva e anticorrupção, os objetivos do ANPC e, por fim, os seus limites e consequências.

Em pormenores, o primeiro capítulo visa discutir a natureza jurídica do Acordo de Não Persecução Cível, o cabimento das normas que compõem os microssistemas de tutela coletiva e anticorrupção no suprimento das inconsistências da Lei de Improbidade, a constitucionalidade e efetividade das sanções LIA pela via negocial e, por último, sugestões de providências para se sanar as incongruências identificadas.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda os objetivos a que se propõe o ANPC, com ênfase na crescente busca de solução dos litígios pela via consensual ante as problemáticas do sistema de justiça brasileiro e as deficiências do procedimento comum ordinário. Além disso, analisa-se o que denominamos de “contratulismo” processual e a sua capacidade de resguardo aos bens jurídicos tutelados, bem como os argumentos relativos a pouca diferenciação entre as sanções estabelecidas na Lei 8.429/92 e as firmadas em sede de Acordo de Não Persecução Cível.

O terceiro e último capítulo dedica-se aos possíveis limites e consequências da implementação do acordo, posicionando-se pelos riscos da tendente disponibilização do interesse público frente ao particular, bem como pela necessidade de resguardo do duplo caráter da Lei de Improbidade, o de ressarcir e sancionar, e da indispensável individualização do caso concreto para análise do cabimento ou não da via negocial.

Isto posto, pretende-se colaborar com a sedimentação do conhecimento a respeito do Acordo de Não Persecução Cível nos ilícitos administrativos, especialmente por ser um tema que ainda requer amadurecimento e possuir ampla possibilidade exploratória.

1 - COOPERAÇÃO E EFETIVIDADE DOS MICROSSISTEMAS DE TUTELA COLETIVA E ANTICORRUPÇÃO

Conceituar o que vem a ser a probidade administrativa é mais que fazer referência ao trato honesto da coisa pública. É, também, contar com o fundamento na moral jurídica plantada nos princípios gerais do direito, e não se basear meramente na moral genérica, como salientado pela Ministra Cármen Lúcia (2000).

Nessa perspectiva, buscar a probidade na administração pública é, sobretudo, reafirmar as estruturas do Estado Democrático de Direito, e por conseguinte, dos valores indissociáveis da República, os quais sejam, a transposição da tirania e da corrupção em prol do bem comum.

Nas palavras de Daniel Amorim e Rafael Carvalho, “há dificuldade histórica por parte dos agentes públicos na distinção entre os domínios público e privado.”. Efeito disso, segundo os autores, é a necessidade de “reforçar os instrumentos de controle da máquina administrativa, com incremento da transparência, da prestação de contas e do controle social” (2020, p. 26).

Nesse cenário, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto os princípios que regem a administração pública direta e indireta em todos os entes da federação, fazendo constar no *caput* do artigo 37, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, inúmeros outros mecanismos de fiscalização e controle distribuídos entre os poderes, no sistema de freios e contrapesos, corroboram para impedir abusos e desvios, bem como, para isso, prevendo meios de responsabilização.

Não obstante, muito se confunde a moralidade com a probidade. Contudo, parte da doutrina compreende que a conduta proba é ligeiramente mais ampla que a moral, estando aquela diretamente associada ao princípio da jurisdicionalidade e, portanto, ao dever de respeito ao ordenamento jurídico como um todo, já que a lesão não infringe, por si, apenas os princípios que regem a administração pública, mas sim o próprio Direito (NAVES, 2020).

Desta feita,

É importante destacar que a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator. A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. (NAVES, 2020, p. 30)

E para que haja tal violação, é preciso que exista, antes disso, a legislação que preveja seu enquadramento. Assim, no plano normativo, verifica-se a institucionalização das ferramentas de controle da gestão pública, ficando a cargo, por exemplo, da Lei 8.429/92 versar sobre o tema.

Desse modo, é inegável que, com o passar dos anos, a busca pela probidade na administração pública tenha que se aperfeiçoar, e, não à toa, isso tem inspirado a moderação de alguns valores frente a outros, a fim de que seja possível melhor adequação entre lesão e retribuição. Nessa perspectiva, meios de solução consensual de conflitos tem se tornado uma realidade especialmente após o Código de processo Civil de 2015, e, no âmbito administrativo, após o Pacote Anticrime do ano de 2019.

Com a lei 13.964/2019, a celebração de acordos tornou-se realidade para os agentes acusados de improbidade administrativa, revertendo o anterior cenário de expressa vedação à realização de transação, acordo e conciliação do §1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92. Contudo, junto a essa nova possibilidade, adveio diversas dúvidas, dentre as quais, de qual seria a natureza jurídica do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), seus objetivos, limites e as consequências inerentes a sua implementação, haja vista a ausência de regulamentação específica.

Por isso, visando dar efetividade a esse instrumento, fez-se necessário se valer das disposições que, assim como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), compõem o microsistema de processos coletivos, como por exemplo a Lei de Ação Civil Pública, além das Leis de Organização criminosa e da anticorrupção, sem perder de vista as previsões infralegais no âmbito do Ministério Público.

1.1 A natureza jurídica do ANPC

Um dos principais pontos de enfrentamento quando o assunto é acordo de não persecução cível diz respeito à natureza jurídica desse instituto. Para alguns, apresenta-se como um negócio jurídico processual atípico. Para outros, um negócio jurídico material, ou ainda de natureza de direito material bifronte.

Segundo Lucas Costa Guinski, a ausência de regulamentação específica do ANPC leva a reconhecê-lo como um *negócio jurídico processual atípico*. Isso explica a necessidade

de se estabelecer comparações com outros mecanismos negociais, “como o termo de ajustamento de conduta (TAC) e, ainda, com instrumentos que escapam do Direito Processual Civil, como a colaboração premiada e o acordo de não persecução penal (ANPP).” (GUINSKI, 2020, p.9)

De forma semelhante, Eduardo Cambi defende que

Diante da ausência de regulamentação de aspectos procedimentais e materiais do ANPC, propõe-se colmatar a lacuna por meio de um diálogo entre os sistemas penal e administrativo sancionador, a fim de se estabelecer uma escala gradual de gravidade de fatos mediante um paralelo entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador, para, então, encontrar o regime jurídico que melhor se adequa à hipótese, iniciando pelas regras que disciplinam o termo de ajustamento de conduta, passando pelas normas que regulamentam o ANPP até chegar nas regras do acordo de leniência e da colaboração premiada. (CAMBI, 2020, p. 84)

Em outras palavras, é o que Fábio Medina Osório denomina de *Natureza de direito material bifronte*, sendo o acordo

uma transação que reúne características de colaboração premiada e termo de ajustamento de conduta em ações ou investigações em improbidade administrativa ou em ações de improbidade empresarial. Em sendo assim, por envolver negociação de sanções e ilícitos (direito material), o instituto de não persecução cível gera efeitos que estabilizam relações jurídico-processuais. (OSÓRIO, 2020, p. 1)

Renato de Lima Castro (2020), por sua vez, o considera como um negócio *sui generis*, no sentido de que há reduzida liberdade das partes intervenientes no negócio, já que as sanções serão proporcionais à maior ou menor gravidade do injusto ímprobo, estando adstritas aos princípios e normas que tutelam a probidade administrativa e o patrimônio público.

Por outro lado, há aqueles que, sob o ponto de vista da teoria do fato jurídico, pugnam pela natureza jurídica do ANPC “como de um *negócio jurídico bilateral e comutativo*, cujo aperfeiçoamento opera com a manifestação de vontade de ambas as partes e com o estabelecimento de prestações certas e determinadas.” (CAMBI, 2020, p.68)

Nesse mesmo raciocínio arguiu o Ministério Público de São Paulo na Nota Técnica n. 02/2020 – PGJ/CAOPP ao evidenciar a *natureza de negócio jurídico* do acordo de não persecução cível,

na medida em que depende da clara e livre manifestação de vontade das duas partes. Embora os efeitos mais importantes deste negócio jurídico estejam previstos na lei, a declaração de vontade, ínsita ao acordo de não persecução cível, tornará específica a forma de incidência da norma no caso concreto, vinculando os pactuantes aos efeitos expressos no ajuste. (p.05)

Acrescenta ainda que o foco de assentamento é o direito material, isto é, a recomposição do patrimônio público lesado e a sanção do agente ímprobo, e que, para isso, poderá vir a ostentar funcionalidades processuais. Seria essa uma visão pelo viés da consagração do caráter negocial do procedimento, podendo o acordo assumir feição de *negócio jurídico processual* em situações de renúncia ao direito ao silêncio, confissão e identificação dos demais envolvidos na infração, concordância com a redução/renúncia de prazos legais e recursais, dentre outros.

Com isso, nada impede que sejam estipuladas convenções de natureza processual, nos termos do artigo 190 do CPC/2015, o qual estabeleceu a chamada “cláusula geral negocial”:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Não à toa, tal dispositivo já vinha produzindo efeitos mesmo antes da superação às vedações a transação, acordo e conciliação na LIA, haja vista que a jurisprudência e a doutrina já admitiam a celebração de negócios jurídicos nas ações de improbidade administrativa (AIA) ante a crescente busca por mecanismos de solução consensual dos conflitos, especialmente no âmbito do Ministério Público.

O que se percebe, por fim, é que, independente da titulação atribuída, as ideias se interseccionam no ponto da dependência de outros diplomas legais para que sua aplicação seja viabilizada. Sobressai dessa discussão o fato de haver, em linhas gerais, um consenso quanto à natureza de negócio jurídico que ressoa para além do direito material, atingindo também o direito processual, no que Fredie Didier e Daniela Santos Bomfim (2017) denominam contrato de natureza mista.

1.2 Aplicabilidade das normas de tutela coletiva e anticorrupção

Nota-se que a alteração trazida pelo Pacote Anticrime ao artigo 17, §1º, da Lei nº 8.429/92, ao incluir a possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível nas ações

de improbidade administrativa, cuja redação meramente prevê que: “§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”, deixou a desejar pela ausência de regulamentação, sobretudo após os vetos presidenciais ao artigo 17-A, o qual dispunha sobre parâmetros de implementação do instituto.

A falta de dispositivos que fornecessem o mínimo delineado legal ao instituto ratifica a necessidade de integração normativa em casos de lacunas, conforme a previsão do artigo 4º do Decreto-lei 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) que estabelece que, quando “a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Nesse contexto de incertezas, diversas questões são levantadas como: qual seria o momento limite para a propositura do ANPC, obrigatoriedade ou existência de direito subjetivos a sua realização, os parâmetros de negociação das sanções, os fins a serem alcançados e a (in)dispensabilidade de homologação judicial.

Diante disso, a solução mais razoável encontrada para o problema “está na interpretação coordenada e sistemática dos institutos consensuais existentes no microsistema de tutela coletiva e no microsistema de combate à corrupção.” (PRADO, 2020, p.3)

Salienta-se que tais microsistemas abrangem as mais variadas legislações, como a Lei 4.717/1965 (Ação Popular); Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente); Lei 7.347/1985 (Ação Civil Pública); Lei 7.853/1989 (Lei das Pessoas Portadoras de Deficiência); Lei 7.913/1989 (Lei dos Investidores dos Mercados de Valores Imobiliários); Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor); Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança); Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); Lei 13.300/2016 (Lei do Mandado de Injunção); Lei Complementar nº 135/10 (Lei da Ficha Limpa), e a Lei 12.850/13 (Lei do crime organizado).

Lembra-se que algumas dessas legislações são reflexos da alteração da realidade social e da mudança de paradigmas no âmbito criminal que potencializaram a expansão de medidas nitidamente despenalizadoras, pois verificou-se as impropriedades da pena antes a degradação do sistema prisional. Cita-se como exemplo a Lei 9.099/95 que instituiu a transação penal para as infrações de menor potencial ofensivo e a suspensão condicional do processo para as infrações de médio potencial ofensivo. (PRADO, 2020)

Nessa mesma lógica, diante da necessidade de implementação de procedimentos investigatórios mais efetivos, especialmente voltados para o combate à corrupção e à

criminalidade organizada, instituíram-se nos sistemas penal e administrativo sancionador duas importantes ferramentas: o acordo de leniência e a colaboração premiada.

Típicas dos microssistemas de tutela coletiva e anticorrupção, tais ferramentas estão previstas, respectivamente, nas Leis Anticorrupção (12.846/2013) e de Organização criminosa (12.850/2013), as quais vieram dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e definir organização criminosa e tratar sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal.

Por outro lado, na contramão dessas alterações legais que ampliaram o poder de negociação em infrações penais-administrativas, nada foi feito quanto à Lei 8.429/02, que continuou a prever as mesmas restrições às transações, acordos e conciliações. Verificada essa incongruência, e observando a incidência dos acordos de leniência e de colaboração premiada nas transgressões versadas na Lei de improbidade, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução 179/2017 que “autorizou” de forma genérica os membros do MP a celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC):

Art. 1º. [...]

[...]

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

Pensado para a redução de litigiosidade, o TAC visa adequar o comportamento às exigências legais e constitucionais ao estabelecer obrigações certas, líquidas e exigíveis, com eficácia de título executivo extrajudicial, sem que isso, necessariamente, afastes outras eventuais responsabilidades, ou inviabilize consequências ao seu descumprimento.

Contudo, esta previsão normativa não impediu que inúmeras outras problemáticas fossem levantadas, inclusive a respeito da constitucionalidade de se negociar as sanções, tendo em vista a zona de afetação da Lei de improbidade quando esta prevê a suspensão de direitos políticos, perda de cargo emprego ou função, e a proibição de contratar com o poder público, oportunamente debatidos neste trabalho.

No mais, faz-se necessário destacar as principais disposições da Lei Anticorrupção e de Organização Criminosa, bem como da Resolução 179/2017 do CNMP, para que se visualize os requisitos e benefícios conferidos aos transgressores que podem vir a subsidiar o acordo de não persecução cível.

De início, para que as pessoas jurídica sejam agraciada com o acordo de leniência, prevê o artigo 16 da respectiva lei, que

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que **colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:**

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 1º O acordo de que trata o caput **somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:**

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

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

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

Além disso, consta o §2º do mesmo artigo que a celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica da obrigatoriedade de publicar a punição (art. 6º, II), bem como da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (art. 19, IV), sendo as possíveis sanções previstas no artigo 19, *in verbis*:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - **perdimento dos bens, direitos ou valores** que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - **suspensão ou interdição parcial de suas atividades;**

III - **dissolução compulsória da pessoa jurídica;**

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos. (*Grifo nosso*)

Outras questões importantes são quanto a competência exclusiva da Controladoria-Geral da União (CGU) 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 (art. 16, §10), ao dever de a empresa adotar, aplicar ou aperfeiçoar um programa de integridade,

o chamado “*compliance*” (art. 7º, VIII), e a possibilidade de celebração em sede judicial ou extrajudicial.

Já o acordo de colaboração premiada, como dito, se ocupa predominantemente com a seara criminal, sem óbices para a incidência nos atos ímprobos. Narra a Lei as possíveis vantagens para aqueles que colaborem efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, podendo ser favorecidos com perdão judicial, redução de até 2/3 (dois terços) da pena privativa de liberdade ou sua substituição por restritiva de direitos, se advindos um ou mais dos seguintes resultados:

Art. 4º: [...]

I - a **identificação dos demais coautores e partícipes** da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II - a **revelação da estrutura** hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III - a **prevenção de infrações penais** decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV - a **recuperação total ou parcial do produto ou do proveito** das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada. (*Grifo nosso*)

Além disso, consta no §4º do mesmo artigo que o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia se a proposta de acordo de colaboração referir-se a infração de cuja existência não tenha prévio conhecimento e o colaborador: I - não for o líder da organização criminosa; II - for o primeiro a prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo. Por fim, destaca-se o §5º, o qual diz que “Se a colaboração for posterior à sentença, a pena poderá ser reduzida até a metade ou será admitida a progressão de regime ainda que ausentes os requisitos objetivos.”

Por fim, a resolução que versa sobre o TAC esclarece que:

Art. 3º O compromisso de ajustamento de conduta será tomado **em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial**, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, **e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário.** (*Grifo nosso*)

Isso posto, vale rememorar que a Lei 8.429/92 ao versar sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, previu o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa cível e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios

ou incentivos fiscais ou creditícios. Isto é, não há grande distanciamento entre esta e as legislações citadas anteriormente, afinal, o fim último de todas elas é resguardar o interesse público, o que inclui a lisura moral e o patrimônio.

Destaca-se ainda que, mesmo se utilizando dessas e outras legislações que compõem o microsistema de tutela coletiva, a regulamentação do acordo de não persecução cível ficou a cargo dos Ministérios Públicos dos Estados ou dos órgãos que assim desejarem dispor sobre a matéria, como é o caso da AGU com a elaboração da Portaria Normativa nº 18, de 16 de julho de 2021, que prevê a incidência do acordo no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal.

Vislumbra-se que excessivas normas esparsas sobre o mesmo tema podem representar um certo risco à segurança jurídica pela falta de uniformidade e, por conseguinte, eventuais disparidades entre uns e outros diplomas, pois estes, muitas das vezes, não apresentam coerência e harmonia, e geram perplexidades práticas quase insuperáveis para o seu funcionamento de maneira eficiente. (PINHEIRO, 2021)

Exemplo disso, até o advento da Lei Anticrime, foi justamente a proibição da consensualidade

no bojo dos procedimentos administrativos e judiciais tendentes a apurar e punir os atos de improbidade administrativa de que trata a Lei nº 8.429/92, mas cuja negociação punitiva estava autorizada contraditoriamente na seara cível-administrativa por meio do acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção Empresarial), bem como na área criminal por meio do acordo de colaboração premiada regulado pela Lei nº 12.850/13 (Lei das Organizações Criminosas). (PINHEIRO, 2021, p. 179)

Pode-se dizer então, que essa “autorização” revogou tacitamente a restrição à consensualidade da LIA, o que ressoou na doutrina, na jurisprudência e no âmbito do Ministério Público, numa crescente consagração da consensualidade punitiva. Advoga nesse mesmo sentido Didier e Bomfim (2017) que já defendiam a revogação ao §1º, art. 17 da LIA com base no §4º do art. 36 da Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação) que expressamente admite a autocomposição em ação de improbidade administrativa:

§4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o *caput* dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

E em se tratando de consensualidade punitiva, é possível identificar sua utilização como estratégia de combate ao crime, ainda que o direito penal seja a *última ratio* e tutele os desabonos mais graves. Mesmo nesses casos, há inúmeras opções de desagravo das

consequências, o que não poderia ser diferente nas transgressões de caráter cível-administrativas. Em outras palavras, segundo Fredie Didier e Daniela Santos Bomfim

Se agora é possível negociar as consequências penais, mesmo nas infrações graves, não haveria razão para não ser possível negociar as sanções civis de improbidade. Pode-se estabelecer a seguinte regra: a negociação na ação de improbidade administrativa é possível sempre que for possível a negociação no âmbito penal, em uma relação de proporção. (DIDIER JR. e BOMFIM, 2017, p.117)

Assim, é plausível que tais benesses alcancem também as pessoas jurídicas e agentes acusados de improbidade, contudo, entende-se como discutível até que ponto essas questões podem ser analisadas apenas *inter partes*, isto é, fora do âmbito judicial, sem a estrita definição legal, e, principalmente, se são excessivas e descaracterizam as finalidades para as quais se propõe.

Visto isso, fica evidente que há uma clara cooperação entre as legislações aqui analisadas, mas isso não implica dizer que há efetividade, já que a efetividade não se restringe à mera aplicabilidade, mas também à capacidade de se alcançar os fins desejados. Um dos exemplos que saltam os olhos, são os resultados da Operação Lava Jato, a qual até junho de 2021, fez retornar aos cofres públicos mais de 15 bilhões de reais somente com acordos de leniência, segundo dados da Controladoria-Geral da União¹.

Em que pese a produtividade alcançada, não se pretende aqui discorrer sobre o seu mérito, mas tão somente demonstrar que há a aparência de aplicabilidade e de efetividade na recomposição ao erário que corroboram para a transposição desses institutos negociais para o acordo de não persecução cível. É o que defende Didier Jr. e Daniela Bomfim, desde 2017, no artigo científico “A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa” que diz:

Assim, podemos chegar a algumas conclusões: a) admitem-se a colaboração premiada e o acordo de leniência como negócios jurídicos atípicos no processo de improbidade administrativa (art. 190 do CPC c/c o art. 4º da Lei nº 12.850/2013 e com os arts. 16-17 da Lei nº 12.846/2013); b) admite-se negociação nos processos de improbidade administrativa, sempre que isso for possível, na respectiva ação penal, observados, sempre, por analogia, os limites de negociação ali previstos; c) admitem-se os acordos parciais, sendo considerados parcela incontroversa; d) admite-se a “colaboração premiada” em processos de improbidade administrativa, respeitados os limites e critérios da lei de regência. (DIDIER JR. e BOMFIM, 2017, p.118)

Ratifica essa ideia a redação original do Projeto de Lei inicialmente proposto pelo executivo, pelo então Ministro Sérgio Fernando Moro (Projeto de Lei nº 882/2019), que possuía

¹ Dados encontrados em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>

apenas uma proposta de alteração na Lei nº 8.429/92, a modificação no parágrafo primeiro do artigo 17:

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 17. [...]

§ 1º A transação, o acordo ou a conciliação nas ações de que trata este **artigo poderão ser celebradas por meio de acordo de colaboração ou de leniência, de termo de ajustamento de conduta ou de termo de cessação de conduta**, com aplicação, no que couber, das regras previstas na Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. [...] (*Grifo nosso*)

Ou seja, a princípio, bem diferente do texto aprovado e atualmente em vigor, seria a consensualidade viabilizada com o uso subsidiário das leis de organização criminosa e anticorrupção, bem como do Termo de Ajustamento de Conduta, este, portanto, no crivo da legalidade. (PEREIRA, 2020)

Além disso, depreende-se que, caso esse projeto de lei tivesse sido aprovado, algumas desavenças poderiam ser evitadas, no que tange, por exemplo, ao momento da propositura e a necessidade de homologação judicial, as quais viriam a obedecer as respectivas normas, seja do TAC, da colaboração ou da leniência.

Assim, pode-se concluir que existe no microsistema a possibilidade desses institutos se complementarem e cooperarem entre si. Porém, isso não obsta que a efetividade dos mecanismos consensuais como o ANPC fique comprometida, não pela inviabilidade de implementação, mas pelo fim último que é perseguido: a proteção do que é público, seja a moralidade, ou os bens, pois ainda que haja a recomposição patrimonial, não é possível quantificar a violação à probidade administrativa.

Com isso, a aplicação de excessivas vantagens tende a descaracterizar os ideais básicos de ressarcir e sancionar, de tal maneira como ocorre na lei de ORCRIM com a extinção da punibilidade pelo perdão judicial, ou menos na fase de execução de sentença com a alteração de regime de cumprimento de pena, mesmo que não haja previsão na lei de Execução Penal.

1.3 A constitucionalidade do Acordo de Não perseguição Cível

O artigo 37, §4º, da Constituição federal diz que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a

indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Antes da Lei Anticrime, a punição só poderia ocorrer por via litigiosa, isto é, com o julgamento da ação de improbidade administrativa. Após, com o acordo de não persecução cível, surge mais uma possibilidade de punição, agora com caráter consensual, “segundo a mesma premissa aplicada na seara criminal para os delitos de diversas potencialidades.” (PINHEIRO, 2021, p. 181)

Sem maiores problemas para a permissão da incidência do acordo punitivo para delitos de alta periculosidade no campo criminal, a exemplo do crime organizado, e percebendo-se que se trata de uma tendência da nova ordem jurídica nacional, não é possível identificar no texto da Constituição Federal qualquer vedação ao acordo nos casos de improbidade administrativa, o que, *a priori*, assenta a constitucionalidade do ANPC.

Porém, ao constar no artigo 37, §4º, que as sanções deverão se ater à “forma e gradação prevista em lei”, e que a nova redação da LIA, aprovada com a Lei 13.964/2019, em nada regulamenta o ANPC, faz surgir dúvidas quanto a sua legalidade, sobretudo, se todas as suas punições podem ser objeto de negociação extraprocessual, de acordo com o que prevê o art. 12 da lei 8.429/92.

1.3.1 Da legalidade e da efetividade das sanções

Inicialmente, é preciso resgatar na lei nº 8.429/92 as quatro sessões do capítulo II que preveem os atos considerados ímprobos, são eles: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito (art. 9º), Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário (art. 10), Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário (art. 10-A) e Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (art. 11).

Para cada um desses, consta no artigo 12 as cominações legais a serem aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, independente das sanções penais, cíveis e administrativas previstas em legislações específicas:

Art. 12. [...] [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\).](#)

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016\)](#)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Em resumo, são sanções previstas na lei: (i) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; (ii) ressarcimento integral do dano; (iii) perda da função pública; (iv) suspensão dos direitos políticos; (v) pagamento de multa civil; e, (vi) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, que utilizarão como parâmetro de aplicação a gravidade do fato, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, sem obstáculos para que as obrigações estabelecidas no acordo se equivalham a estas.

Para Fabiana Lemes Prado, Promotora de Justiça no Estado de Goiás, ao analisar o artigo 17-A que fora vetado pelo Presidente da República, é fácil perceber que

o que pretendeu o legislador não foi a aplicação das “sanções” da Lei 8.429/92 por meio de acordo, instrumentalizado ou não por TAC, como parece propor a Resolução 179/2017 – CNMP, mas um acordo à semelhança dos acordos penais, nos quais não se negociam as penas em si, mas condições que, embora muitas vezes se assemelhem às penas, não são penas. (PRADO, 2020, p. 3)

Prova disso é que não é possível encontrar nenhum instituto, inclusive do âmbito penal, que mais se assemelha à ação de improbidade administrativa, que autorize a “aplicação

de sanções” por meio de acordo. Tanto é que, se descumprido os termos negociados, os benefícios serão perdidos e a ação penal deflagrada (o que não faria sentido iniciar um processo para aplicar as mesmas consequências conferidas anteriormente.)

Por outro lado, quando da incidência do Termo de Ajustamento de Conduta, previsto no artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), sua finalidade precípua é a recomposição da lesão sofrida e a adequação da conduta do infrator para o impedimento de novas lesões, de tal maneira que “o ressarcimento ao erário e a perda dos valores acrescidos ilicitamente não são sanções, mas sim recomposição ao *status quo* anterior”. (PEREIRA, 2020, p. 221).

No mesmo sentido, pode ser identificado sérios obstáculos na possibilidade de aplicação das sanções por meio do TAC, enquanto instrumento com eficácia de título executivo extrajudicial, “não somente na disciplina constitucional e legal, mas do ponto de vista prático, diante da dificuldade de estabelecimento das sanções, de forma consensual, e da execução dessas sanções”, já que, por exemplo, a “proibição de contratar com o poder público e a perda de cargo público trazem consigo uma obrigação (de fazer e de não fazer) não somente para o investigado, mas para a própria Administração Pública.” (PRADO, 2020, p.3)

A administração pública, por sua vez, em respeito ao princípio da legalidade, somente age conforme determina a lei, e as hipóteses que a impedem de contratar com alguém estão previstas em lei. Isso significa que se o resultado pretendido com a “sanção” de proibição de contratar com o poder público não for alcançado por vontade do particular, dificilmente a administração poderá negar a contratação em razão do acordo, por ausência de previsão legal.

Não diferente é o que acontece com as “sanções” de perda de cargo e cassação de mandato eletivo, que dependem respectivamente de trânsito em julgado e determinação da Justiça eleitoral, e certamente não produzirão efeitos se não cumpridos voluntariamente, também pela ausência de previsão legal.

Por último, e ainda mais complexa, é a problemática da suspensão dos direitos políticos por se tratar de um direito indisponível, irrenunciável, e condicionado ao trânsito em julgado, nos termos do artigo 15 da CF e art. 20 da LIA. Não estando o caso previsto na Constituição, não poderá o Ministério Público, por exemplo, impugnar eventual candidatura do agente ímprobo apenas com base no compromisso firmado. Portanto, as únicas sanções que não encontram maiores problemas são as de caráter patrimonial, as quais sejam: a de pena de multa e de perda de bens e direitos.

De forma diversa, Igor Pereira Pinheiro e Mauro Messias, também Promotores de Justiça e autores da obra “Acordos de Não Persecução Penal e Cível”, não encontram obstáculos reais à aplicação das sanções por meio do ANPC. Segundo eles, existem duas espécies desse negócio jurídico sancionador: o extraprocessual e o judicial.

O ponto chave da distinção seria que, enquanto o primeiro dispensa homologação judicial, e é tido como um título executivo extrajudicial, o último, por estar no bojo da ação de improbidade, equivale a título executivo judicial. A ressalva a regra daquele é que,

havendo acordo sobre suspensão de direitos políticos, retirada/impedimento de candidatura ou algo correlato, a competência para a homologação do acordo total é do juízo comum, devendo apenas ser feita a comunicação à Justiça Eleitoral para fins de registro. (PINHEIRO, 2021, p. 215)

Portanto, esses autores não consideram relevantes as discussões apresentadas acima, trazendo soluções mais simplistas ao abarcar ou não no dever de homologação judicial do acordo, de modo a conferir legalidade ao feito.

Agora, por fim, é possível concluir que as questões aqui levantadas não são suficientes para tornar ilegais as sanções da lei de improbidade na esfera do acordo de não persecução cível. Entretanto, isso não significa que sua aplicabilidade não seja afetada e que, por vezes, se tornem inexecutíveis.

Entende-se que o ANPC se revela compatível com o sistema atualmente vigente na medida em que não venha a negociar sanções propriamente ditas, mas tão somente condições que, “embora possam ter os mesmos efeitos práticos que as sanções e a mesma aptidão para a proteção efetiva do patrimônio público, com aquelas não se confundem”, tendo em vista que o seu descumprimento pode ensejar na execução de títulos, se exequíveis, ou na ação de improbidade, se inexecutível. (PRADO, 2020)

Lado outro, também há compatibilidade das finalidades do TAC com o ANPC, cuja a condição de eficácia se dará apenas com a homologação do Conselho Superior do Ministério Público, sem que impeça o exercício da AIA, a qual será indispensável quando a condenação implica em inelegibilidade.

Assim, a efetividade das sanções só poderá ser avaliada no caso concreto ante a verificação da proporcionalidade entre violação e retribuição, e a capacidade de resguardar dos bens tutelados pela lei.

1.4 Providências úteis

Em 2014, foi divulgada uma importante pesquisa da série “Justiça Pesquisa” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), intitulada “Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”. Nela foram identificados os principais entraves à aplicação efetiva da Lei de Improbidade Administrativa, que mesmo após longa tramitação, ainda resultava em baixo ressarcimento dos danos causados.

Com isso, observando a insuficiência do uso da ação de improbidade administrativa como único método de solução de conflitos nessa matéria, e a manutenção da situação de impunidade, o Ministério Público de São Paulo, na Nota Técnica n. 02/2020 – PGJ/CAOPP, elencou algumas providências úteis à efetividade de cada uma das possíveis sanções da LIA, seja na ação de improbidade ou no ANPC.

Para as sanções reparatórias e pecuniárias, em caso de descumprimento, além da sujeição ao vencimento antecipado das obrigações em sua totalidade, a execução do título executivo extrajudicial e a perda de bens pelo procedimento dos artigos 806 a 810 do CPC (execução para entrega de coisa certa), é recomendável que o membro do MP condicione a celebração do ANPC, se possível, à indisponibilidade de bens na proporção da obrigação assumida, ou em caso de parcelamento da dívida, convencie o desconto mensal na remuneração do devedor que provenha dos cofres públicos. Não cumpridos os termos pactuados, será promovida a averbação cautelar, o protesto de dívida e a inscrição da dívida em cadastros de proteção ao crédito.

Já na suspensão dos direitos políticos, a qual teve sua incidência reconhecida em sede do ANPC pelo CNJ e pelo TSE, na Resolução Conjunta n. 06, de 21 de maio de 2020, as informações referentes a condenações por improbidade administrativa e a outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos passarão a ser centralizada no INFODIP (Sistema de Informação de Óbitos, Suspensão e Restabelecimento de Direitos Políticos). Não estando ainda disponível o sistema, deverá ser comunicado, diretamente ou por via judicial, o órgão ou poder que o agente se encontra vinculado, para que se extinga, por exemplo, o respectivo mandato. Isso implica na produção de efeitos mais célere, extirpando da administração pública qualquer agente ímprobo que esteja no desempenho das suas atividades ao tempo do acordo.

Em se tratando das condenações a perda de função pública, proibição de contratar com o poder público, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e proibição de contratar e receber benefícios ou incentivos, de forma semelhante à suspensão dos

direitos políticos, será utilizado o INFODIP na centralização de informações e na comunicação formal das condenações a quem interessar.

Antes da implementação do sistema, caberá ao MP comunicar a respectiva sanção, além dos órgãos e pessoas jurídicas pertinentes, à respectiva Corregedoria Regional Eleitoral para as providências cabíveis. Salienta-se ainda que a perda da função pública alcança todo e qualquer vínculo jurídico com a administração, e seus efeitos podem atingir atividades distintas daquelas ao tempo da transgressão; que haverá averbação do acordo no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins (Junta Comercial) e no Registro das Pessoas Jurídicas na hipóteses de proibição de contratar com a administração pública e de receber benefícios fiscais e creditícios, bem como a comunicação de autoridades fiscais, dentre outras medidas.

Somado a isso, nada impede que outras obrigações possam vir a ser pactuadas, a fim de que se proteja adequadamente a probidade administrativa, como, por exemplo, inabilitação para o exercício de qualquer função pública por um determinado período de tempo, o compromisso de implementação ou melhoria dos seus mecanismos internos de integridade das pessoas jurídicas, ou mesmo a reparação de danos morais coletivos, afinal, não basta a celebração do acordo ou o provimento judicial para que a questão seja considerada materialmente resolutiva.

2 - OBJETIVOS DO ANPC

Conforme apresentado até aqui, muitas questões ainda pendem de consenso, contudo, identificar os objetivos a que se propõe o Acordo de Não Persecução Cível é um importante caminho para a estruturação entre meios e fins quando da sua incidência em matéria de improbidade administrativa.

Dessa forma, vislumbrar no ANPC as potencialidades da solução consensual dos conflitos é, em suma, voltar os olhos para a busca de maior eficiência, por vezes não alcançadas no procedimento ordinário.

Precipuamente, o que se pretende é evitar a judicialização das demandas e, por conseguinte, a sobrecarga do Poder Judiciário. Já estando aquelas judicializadas, é possível ainda a celebração do acordo no curso do processo, possibilitando significativa economia processual e, por fim, a aparente resolutividade da questão.

Além disso, há de se considerar a noção de “pronta resposta social” do instituto, nem que para isso sejam negociadas as sanções, no que denominamos de contratualismo processual.

Por meio dessa ferramenta, mais do que eficiência e celeridade, intenciona-se a efetividade da recomposição ao erário e do sancionamento ao agente transgressor, fornecendo uma perspectiva de proteção aos bens tutelados sob a tese de que os termos pactuados pouco se distanciam das consequências impostas em sede da AIA.

Nesse diapasão, resta consignado o objetivo de fazer cessar transgressões e, conseqüentemente, garantir adequação entre reparação, sanção e danos, sem morosidades, o que não torna o ANPC imune de críticas, conforme apresentado neste e no próximo capítulo.

2.1 A busca por mecanismos mais eficientes que o procedimento ordinário

A sobrecarga do Poder Judiciário é um dos principais desafios para a uma prestação jurisdicional adequada. Não à toa, um dos principais problemas enfrentados antes da Lei Anticrime em matéria de improbidade se fundava justamente na extensa duração processual e na baixa efetividade das sanções, como constatado em pesquisa do CNJ, anteriormente citada.

Pensando nisso, a adoção de mecanismos de solução consensual de conflitos torna-se o caminho necessário para o enfrentamento do grande número de litígios, nas mais variadas searas, e tem sido cada vez mais incentivada e viabilizada pelas novas legislações.

Com origens mais conhecidas no âmbito penal, os modelos de consensualidade são de longa data aplicados nos países de tradição jurídica do *common law*, e vem servindo de inspiração para os países adotantes do sistema *civil law*, sobretudo após o Código de Processo Civil de 2015, no caso do Brasil.

Fruto da tendência de “modernização da justiça”, o Acordo de Não Persecução Cível se alinha a importantes princípios, como o do estímulo estatal à autocomposição, da cooperação e da efetividade, identificados nos artigos 3º e 6º do CPC:

Art. 3º [...]

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a **solução consensual dos conflitos**.

§ 3º A conciliação, a mediação e **outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados** por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 6º Todos **os sujeitos do processo devem cooperar entre si** para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. (*Grifo nosso*)

Embora o Código de Processo Civil tenha sido um marco, tal tendência já era vislumbrada pela Constituição Federal ao acrescentar em seu texto, pela emenda constitucional 45 de 2004, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (Art. 5º LXXVIII).

Não diferente, inúmeras outras leis que se dedicam à tutela coletiva já vinham prevendo alternativas ao procedimento ordinário e privilegiando a celeridade e a cooperação em troca de alguns benéficos. Cita-se, mais uma vez, a Lei da Ação Civil Pública (7.347/1985), a Lei Anticorrupção (12.846/2013) e a Lei de Organização Criminosa (12.850/2013).

Assim, a busca por mecanismos mais eficientes que o procedimento ordinário assume um caráter moderador entre conduta e retribuição, adotando “uma posição intermediária entre o princípio dispositivo e princípio inquisitivo” (GUINSKI, 2020, p.10), numa espécie de contratualismo processual.

2.1.1 Do contratualismo processual

A ampliação dos caminhos de negociações, por si, não representou uma novidade. A expansão da autonomia privada tem, há algum tempo, tornado o processo cada vez mais horizontal e participativo, como nos caso da

instituição do calendário processual no procedimento arbitral (alteração promovida pela Lei nº 13.129/2015 na Lei de Arbitragem – Lei nº 9.307/96); o negócio de certificação na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 26 da LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/1942, alterado pela Lei nº 13.129/2015) e no Código Civil (art. 113, § 2º, e 421-A, I), a partir das alterações promovidas pela Lei de Liberdade Econômica (LLE - Lei nº 13.874/2019); a possibilidade de convenções processuais firmada pela Fazenda Pública (art. 19, §§ 12 e 13, Lei nº 10.522/2002, alterado pela LLE); a transação na esfera federal (Lei nº 13.988/20)29; a colaboração premiada (Lei nº 12.850/2013)30; e, recentemente, o acordo de não persecução cível (art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa - LIA, Lei nº 8.429/1992 -, com redação dada pelo Pacote Anticrime - Lei nº 13.964/2019). (GUINSKI, 2020, p.13)

A possibilidade de as partes intervirem no desenrolar processual, relativizar regras, e conjugar vontades e interesses em prol de um resultado satisfatório para ambas, traz à baila incertezas sobre até que ponto tal maleabilidade realmente é positiva.

O Acordo de Não Persecução Cível é um claro exemplo dessa insegurança, haja vista que expõe à negociação direitos indisponíveis, tanto da coletividade, quanto do investigado.

É nítido que, eventualmente, o rigor da Lei pode causar efeitos desproporcionais e indesejados, o que igualmente ocorre quando em nada prevê o ordenamento sobre determinado assunto. Resta, portanto, caminhar na linha tênue entre princípios e normas integralizadoras que, por vezes, tendem a se chocar.

Muitas dessas questões ainda não são unânimes na doutrina, dentre elas se a oportunidade e conveniência do acordo se dará a qualquer tempo ou fase processual, assim como no acordo de colaboração premiada. Porém, o que se pretende demonstrar é que “o mais importante não é o momento em que o acordo é celebrado, mas sim a efetiva vantagem que ele representa para a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa em relação à tutela por adjudicação judicial”. (ANDRADE, 2021)

De qualquer forma, há consenso de que os objetivos a serem perseguidos por esse “contratualismo processual”, seja no ANPC ou em qualquer outro instituto, devem viabilizar a economia processual, ao evitar que se deflagre a ação de improbidade, e fomentar a resolução célere e efetiva das demandas, com observância aos preceitos constitucionais e legais, sem que desabone a utilidade das negociações ou dos fins a que se destinam.

Há ainda de se considerar alguns casos que se propõem a fazer cessar condutas criminosas e facilitar a obtenção de provas. Reflexo disso, atualmente, é que tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Sancionador vem trabalhando com institutos do chamado direito premial, no qual o coautor ou partícipe do ilícito, visando a obtenção de algum prêmio, coopera com os órgãos de investigação. (CAMBI, et al, 2020)

Assim, por mais embrionário que seja o tema no que concerne ao Acordo de Não Persecução Cível, é possível vislumbrar seus potenciais benefícios se aplicados adequadamente. Afinal, a cooperação processual tende a produzir resultados expressivos e inatingíveis se comparados às vias tradicionais.

2.2 A perspectiva de proteção aos bens tutelados

Um dos benefícios mais evidentes da adoção do Acordo de Não Persecução Cível é a aparência de resolutividade do ato ímprobo. Justamente por estar associado ao princípio da celeridade, muito rápida tende a ser a sua resposta social, sobretudo quando, em poucos meses, determinado processo que se arrastava por anos na justiça é encerrado.

Esse é o atributo conferido ao ANPC celebrado no curso da ação de improbidade. De fato, são inúmeras as vantagens que cercam esse instituto, em especial, a sua capacidade de pronta retribuição ao mal injusto causado à administração pública. Porém, resta saber se essa resposta é suficiente para garantir a manutenção do *status quo* antes.

Como discutido no item 1.3.1, ainda se demonstra problemática a aceitação das consequências da Lei de Improbidade no ANPC como sanções propriamente ditas. Isso corrobora com o posicionamento pela inexecutabilidade das propostas em dadas situações, pois entende-se que essa incompatibilidade vai de encontro ao princípio da proteção suficiente da tutela do patrimônio público. (PRADO, 2020)

Somado a esse posicionamento mais comedido, a mera sensação de punição advinda dos acordos celebrados não transcendem para além da esfera patrimonial, já que, salvo melhor juízo, nenhuma condenação, mesmo que pelo procedimento ordinário, é capaz de recompor a transgressão moral e de vilipêndio à coisa pública.

Prova disso, é que enquanto está em curso a ação de improbidade, em nada é afetada a vida política do agente investigado, o qual perpassa pelos mais variados cargos nesse período.

Nesse sentido, há de se pensar também se o acordo de não persecução civil terá potencial de reverter esse quadro e afetar o principal direito que é o político.

Para ilustrar esse debate, resgato aqui um caso que ganhou notoriedade este ano: Em 2013 foi ajuizada a Ação Civil Pública (ACP) que pleiteava a condenação do então Prefeito do Município de Votuporanga – SP, Carlos Eduardo Pignatari, pela prática de ato de improbidade administrativa. O processo se delongou por mais de sete anos e culminou na homologação do ANPC pelo Superior Tribunal de Justiça em 23 de fevereiro de 2021, já em sede de Agravo em Recurso Especial.

Nos termos firmados, ficou estabelecido o compromisso de reparar o Município no valor atualizado de R\$ 91.079.91 (noventa e um mil setenta e nove reais e noventa e um centavos) e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

O que chama a atenção é que nesse meio tempo Carlos Eduardo Pignatari fez carreira na política. O fato que deu origem à ACP foi praticado ainda na condição de chefe do executivo local, cargo que ocupou por duas legislaturas, entre os anos de 2001 e 2008. Em 2010 foi eleito Deputado do Estado de São Paulo, se reelegendo para os dois mandatos seguintes – 2014 e 2018. Encerrado o processo, em nada se alterou a condição na qual se encontrava, tendo em vista que o acordo não previu a suspensão dos direitos políticos ou a perda do cargo, emprego ou função, reconhecidamente possível de ser aplicada, mesmo que diverso daquele em que se deu a improbidade.

Desse modo, a perspectiva de proteção aos bens tutelados deve ser relativizada, pois nem sempre é concretizada em sua plenitude.

2.3 A aproximação das sanções negociadas com as previstas para a ação de improbidade

Dentre os argumentos que buscam subsidiar a incidência do Acordo de Não Persecução Cível, pode-se citar aquele que diz haver poucas diferenças entre as punições negociadas e as previstas na Lei de Improbidade. São casos e casos. E como tais, devem observância às suas particularidades.

No exemplo do Município de Votuporanga, essa foi a colocação abarcada no Parecer do Ministério Público Federal (MPF) favorável à homologação judicial do acordo, ora firmado entre a promotoria local e o acusado:

Realmente, resta consignado no ajuste que apesar de ter causado danos ao erário, o ato de improbidade em questão foi praticado na modalidade culposa, tendo o Agravante se comprometido a reparar integralmente o Município no valor atualizado de R\$ 91.079.91 (noventa e um mil setenta e nove reais e noventa e um centavos), além de concordar com a aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos (e-STJ 998/1005). **Em suma, os termos do ajuste não distanciam muito da condenação originária (e-STJ 691), revelando adequação para ambas as partes.** (Acordo no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1314581 - SP (2018/0148731-5). (*Grifo nosso*))

Contudo, esse posicionamento do MPF é questionável, haja vista que o Tribunal de Justiça de São Paulo reformou a sentença de primeiro grau e condenou o réu por prejuízo ao erário, na modalidade culposa, às penalidades previstas no Art. 12, II, da Lei de Improbidade, as quais sejam:

Art. 12. [...]

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos**, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; (*Grifo nosso*)

Dessa forma, há de se entender as dificuldades em aproximar dos acordos as sanções inerentes ao processo, pois é razoável que o negócio jurídico também seja interessante para o investigado, caso contrário, não faria sentido a sua aceitação. Inevitavelmente as sanções devem ser sopesadas e ambas as partes se abstenham, em alguma medida, de suas prerrogativas, seja de deflagrar uma ação, recorrer ou obter prazos, etc. Por outro lado, é imprescindível que se estabeleça limites mínimos, sob pena de perda da finalidade do pacto pelos excessivos benefícios.

No mais, esse limite deve estar atento aos reais interesses do réu que, por ventura, pode transitar entre a real vontade de solucionar a pendência e a conveniência da protelação processual, já que a proposta de acordo não o vincula ou o obriga a aceitá-la.

3 - LIMITES E CONSEQUÊNCIAS

Ante todas as problemáticas levantadas nos capítulos anteriores, cabe neste momento explorar os limites e as consequências do Acordo de não Persecução Cível na Lei de improbidade, já que a falta de clareza desses itens podem desencadear a inutilidade prática do instituto.

Compreende-se que a ênfase necessária para que a questão seja delineada parte da ruptura da noção estrita de indisponibilidade do interesse público, bem como da crescente aproximação entre público e privado.

Nessa esteira, torna-se essencial a observância do duplo caráter do ANPC, os quais sejam ressarcir e sancionar. Por fim, averiguar as especificidades de cada caso, e sob a ótica da proporcionalidade definir os caminhos mais assertivos a se seguir.

3.1 Disponibilidade do interesse público e a tangibilidade do publicismo

A política de proteção aos direitos indisponíveis constitui uma premissa histórica no direito brasileiro, o qual, marcado por violações, enxerga na retirada do poder de deliberação pelos titulares a melhor forma de garanti-los. (VENTURI, 2016)

Memora José dos Santos Carvalho Filho que, “saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o *Welfare State* (Estado/bem – estar), dedicando-se a atender o interesse público.” (2020, p. 116) E para que isso fosse possível, “O Estado teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada”, de tal maneira que “o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo.” (DI PIETRO, 2020, p.222)

Efeito disso é a consagração do vínculo da administração pública ao dever de tutela dos direitos coletivos, sobretudo no que diz respeito ao trato honesto com a coisa pública, seja no resguardo do patrimônio ou da moralidade administrativa. Não à toa, princípios como o da supremacia e da indisponibilidade do interesse público balizam todo o ordenamento jurídico.

Junto a essa máxima principiológica, coaduna-se com o sistema de tutela coletiva o princípio da obrigatoriedade, cujo poder-dever de agir de instituições como o Ministério

público em situações de improbidade, por exemplo, por muito tempo refletiu na resistência legal em superar a vedação à consensualidade na matéria.

Nesse sentido, Eduardo Cambi aponta que

No âmbito do Direito Administrativo, muitos eram os óbices que se colocavam para uma atuação consensual da Administração Pública. Entre os principais, destacam-se os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, esta traduzida na ideia de que o interesse público está acima do privado e de quem quer que seja. Daí advêm as chamadas *prerrogativas* da Administração Pública, que confere ao gestor, entre outros, o poder-dever de aplicação de sanções e limitações de direitos individuais em prol da coletividade. (CAMBI, et al, 2020, p. 57.)

Porém, o que se percebe é uma crescente relativização de preceitos e a mitigação de direitos tidos como inegociáveis. Para os defensores dessa ideia, trata-se apenas de uma inexorável tendência que já se fazia presente em diversos diplomas por meio dos mais variados institutos negociais – na esfera penal, processual penal e administrativo sancionador – e que com o Pacote Anticrime foi possível estabelecer o alinhamento da Lei de Improbidade com outras normas do microsistema de proteção ao patrimônio público. (CAMBI, et al, 2020)

Muito embora a vedação da proteção deficiente tenha servido de argumento para os mais resistentes à consensualidade, haja vista os riscos a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, para esses mesmos autores, a intangibilidade desses valores deixou de ser vista como obstáculo na medida em que a sua relativização passaria a representar mero instrumento para alcançar os mesmos fins, com os benefícios da maior eficiência dos acordos e da legitimidade da ação administrativa.

Nesse raciocínio, por já haver expressa autorização de solução consensual para as sanções mais graves, como nos casos de corrupção e organização criminosa, manter a incongruência da vedação poderia representar um risco de violação à unidade e juridicidade do ordenamento jurídico, afinal “quem pode o mais, pode o menos (*in eo quod plus est semper inest et minus*), de modo que, se a consensualidade é admitida no Direito Penal, com mais razão, também deveria ser aplicada ao Direito Administrativo Sancionador”, (CAMBI, et al, 2020, p. 64)

De forma semelhante, Elton Venturi (2016) defende que o mero fato de um interesse ou direito ser considerado "indisponível" não pode implicar sua automática inegociabilidade, mas de forma cautelosa, diz que

É preciso compreender que muito embora os direitos indisponíveis, em regra, não comportem alienação (e, portanto, transação), não se pode afastar aprioristicamente a possibilidade de, por via de um juízo de ponderação a respeito de proporcionalidade

e de razoabilidade, admitir processos de negociação nos conflitos a seu respeito, na medida em que isto se revele, concretamente, mais vantajoso à sua própria proteção ou concretização. (VENTURI, 2016, p.10)

Além disso, é possível estabelecer duas visões divergentes envolvendo instrumentos de consenso em matéria de direito sancionador. Por um lado, entende-se que a sua adoção foi “nada mais que uma consequência inevitável da evolução do Direito Administrativo e da própria Constituição Federal, que, ao adotar o Estado Democrático de Direito (art. 1º), contemplou implicitamente o princípio da consensualidade”, e que “a estrutura maleável dos princípios constitucionais inviabilizam a determinação *a priori* de uma regra de supremacia absoluta do coletivo sobre o individual”, de tal forma que houve reconhecimento e tutela dos interesses privados e coletivos como metas ou diretrizes, e que, por esse motivo, compete ao legislador e à administração pública ponderar os interesses em jogo. (CAMBI, *et al*, 2020, p.62)

Por outro lado, Carvalho Filho (2020) sustenta que a “desconstrução” do princípio da supremacia do interesse público “espelha uma visão distorcida e coloca em risco a própria democracia”, vez que o princípio suscita “reconstrução” e adaptação à dinâmica social. Assim, para esse autor, não assiste razão os argumentos que colocam em primazia os interesses privados com suporte em direitos fundamentais quando ocorrem determinadas situações, pois os direitos fundamentais não excluem a densidade do princípio da supremacia do interesse público e, portanto, a preponderância das maiorias.

Dessa forma, ainda que a notável tendência de ampliação das liberdades e da autonomia da vontade nos processos envolvendo interesses indisponíveis, no que denominamos de “contratualismo processual” no item 2.1.1, continue dividindo opiniões, é preciso considerar que esse fenômeno não parte do nada. Princípios como o dispositivo e do debate também servem de embasamento para negócios jurídicos processuais, uma vez que permitem que as partes disponham sobre direito material e definam os rumos que o processo seguirá. (GUINSKI, 2020)

Nesse sentido, entende-se como legítimo o estabelecimento de simetria entre atores processuais quando estes, aprioristicamente, se encontram em condições de igualdade. Isto é, são particulares discutindo interesses privados. Porém, não é o que ocorre quando o bem em análise é a probidade administrativa, cujos atores necessariamente atuam em condição de desigualdade. Do contrário, estaríamos diante de uma propensa “disponibilização do interesse público e tangibilidade do publicismo”.

É por óbvio que essa disponibilidade encontra limites no próprio ordenamento jurídico. Contudo, a relativização de valores inicialmente considerados inegociáveis inevitavelmente desestabiliza e enfraquece a capacidade protetiva do instituto, podendo representar uma consequência desastrosa para a coletividade.

É no direito público, em especial no direito Constitucional e Administrativo, que estes limites são encontrados, sobretudo por serem sede principal do princípio da supremacia do interesse público, o qual, segundo Di Pietro (2020), inspira o legislador ao editar normas e vincula a administração pública ao aplicar a lei. Lei essa que prevê prerrogativas que prevalecem sobre o particular para que a finalidade pública seja alcançada.

Nessa mesma esteira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao citar Celso Antônio Bandeira de Mello, deixa claro a impossibilidade daqueles que legalmente detém a guarda do interesse público em dele se dispor:

Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público – também chamado de princípio da finalidade pública – está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004:69), “significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”. Mais além, diz que “**as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização**. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, têm caráter instrumental”. (DI PIETRO, 2020, p.223-224)

Essa mesma discussão transcende a esfera estritamente administrativa e esbarra no próprio desenrolar da celebração do acordo de não persecução cível, haja vista que a pessoa jurídica interessada, e por vezes lesada, pode propor a solução consensual por meio do ANPC (Art. 17, da LIA). A questão que aqui se vislumbra questionar é a existência de uma linha muito tênue entre encontrar uma solução plausível para ao problema e abrir caminho para a impunidade, o favoritismo, o favorecimento pessoal, e a sobreposição de interesses privados, que vão de encontro aos valores da administração pública, apesar de haver o acompanhamento por parte do Ministério Público.

Há quem entenda que a regulamentação realizada pelos Ministério Públicos Estaduais afasta essa noção de disponibilidade, na medida em que balizam o acordo e estabelecem sanções que atendam e reafirmem o interesse público. Exemplo disso, segundo Lucas César Costa Ferreira, são os Ministérios Públicos dos Estados do Amapá, Paraná e Minas

Gerais que, com as possibilidade estabelecida pela Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público,

editaram atos normativos que determinaram as balizas e a oportunidade para celebração de acordos em matéria de improbidade administrativa, quando foi afastada qualquer margem de disponibilidade em **relação às sanções de reparação integral do dano e de perdimento de bens e valores ilicitamente angariados** com a prática do ato ímprobo (FERREIRA, 2018, p.44) (*Grifo nosso*)

Chama a atenção, inicialmente, que considera-se afastada a disponibilidade apenas no que se identifica como “interesse público mais imediato”, ou seja, de inexistência de ofensa ou de prejuízo ao erário, a ser “observado na proporção em que são estabelecidos como cláusula obrigatória, além da pronta cessação de envolvimento com a prática ímproba, o ressarcimento integral do dano causado e o perdimento de bens e de valores ilicitamente recebidos” (FERREIRA, 2018, p.43).

Contudo, a tutela da probidade administrativa não se restringe ao caráter patrimonial do prejuízo. Retoma-se aqui, mais uma vez, a necessidade de se buscar minimamente a recomposição do abalo moral provocado pelo desapareço ao que é público, por mais improvável que seja quantificar a transgressão.

O que se entende disso, é que o caminho mais razoável é a justa punição, em regra não identificada somente com o ressarcimento pecuniário, comumente estabelecido nos acordos. Nestes, a administração pública, na figura do Ministério Público ou da Pessoa Jurídica interessada, abstém-se, em parte, da sua condição de supremacia numa tendente horizontalidade do negócio jurídico, de modo que as sanções mais severas – de perda de cargo, emprego ou função e suspensão de direitos políticos, únicos com capacidade de extirpar o vínculo do agente ímprobo com a Administração – não costumam ser negociadas.

Não obstante, é extremamente compreensível a necessidade de o sistema de justiça brasileiro em buscar caminhos que possibilitem real e verdadeiramente a solução de conflitos de forma célere e efetiva, e que promova benefícios para ambos os lados. Entretanto, não se questiona aqui a possibilidade de incidência de conciliação, transação e acordo nos inúmeros ramos do direito, inclusive no administrativo sancionador, mas especificamente se o seu potencial resolutivo nas infrações da Lei de Improbidade não sub-roga princípios básicos como o da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Assim, tais princípios precisam ser o ponto de orientação para que se estabeleça o limite do ANPC, no sentido de que a “simetria” entre atores negociantes não deve representar risco para os interesses indisponíveis. Em outras palavras, não deve a consensualidade minimizar a superioridade da Administração a ponto de se estabelecer proteção deficiente em

troca de uma pronta resposta social. Do contrário, consequências como a perda do caráter preventivo, retributivo e reparador da sanção implicará no desvalor do acordo.

3.2 A natureza dúplice da ação de improbidade administrativa

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 (perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil e outros). (BOTELHO, 2020).

Fundada na relevância e necessidade de proteção e tutela do interesse público, esse duplo caráter é indispensável para o ideário preventivo e de responsabilização de atos ímprobos. Contudo, o que se viu por muito tempo foi a inatingibilidade dos resultados por ele pretendido.

Segundo dados da Transparência Internacional do ano de 2020², o índice de percepção de corrupção no Brasil o colocou na 38ª posição dos países mais corruptos dos mundos, o que pode demarcar a falta de enfrentamento eficiente aos atos atentatórios à lisura na administração pública.

Não por acaso, apontam os dados do CNJ³ para o baixo percentual de ressarcimento dos danos ao erário, reflexo do longo período de tramitação das ações de improbidade, que podem durar décadas. Isso implica no sentimento social de impunidade, haja vista que algumas sanções necessariamente precisam do trânsito em julgado para produzir seus efeitos, a exemplo da perda de cargo, emprego ou função pública e suspensão dos direitos políticos. Enquanto isso, aparentemente nada se altera na vida dos investigados que seguem suas carreiras, inclusive na política.

² Dados encontrados em: https://cdn.oantagonista.net/uploads/2021/01/1%CC%81ndicedePercepc%CC%A7a%CC%83odaCorrupc%CC%A7a%CC%83o2020_pt-BR.pdf. Acesso em: 07 de ago. 2021.

³ Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, da série Justiça Pesquisa, 2015, – CNJ, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/02/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf> Acesso em: 07 de ago. 2021.

Por outro lado, foi apontado também nessa mesma pesquisa que há alguns mecanismos que poderiam ajudar a reverter esse cenário de baixo ressarcimento e que são pouco utilizados pelo Ministério Público, como a Hipoteca Judiciária após a sentença (art. 495, do CPC) e mesmo o início da Execução Provisória quando o recurso de apelação for recebido no seu duplo efeito (o que sequer é a regra – art. 12, da Lei da Ação Civil Pública).

Já com o advento do Acordo de não Persecução Cível, surge a esperança de solucionar esses antigos problemas de efetividade ao instrumentalizar as consequências pela via negocial. Contudo, cabe aqui discutir a possibilidade de o ANPC preservar o caráter dual da ação de improbidade, de ressarcir e sancionar, bem como com isso atingir as finalidades de coibir a impunidade dos agentes ímprobos e resguardar a moralidade administrativa.

De início é importante relembrar os quatro grupos de condutas ensejadoras de punições na LIA: atos que causam danos ao erário público, geram enriquecimento ilícito, que atentam contra os princípios da administração pública e aqueles decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Todas essas previstas na modalidade dolosa, exceto a primeira, que admite a culpa, conforme se extrai do próprio texto legal (Art. 10, caput) e de posicionamento já pacificado do Superior Tribunal de Justiça:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

[...]somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos do ato de improbidade, notadamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), **e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário**[...] (AgRg no REsp nº 1.459.417/SP. Rel. min. Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. DJe 06/05/2015.) (*Grifo nosso*)

De pronto já evidencia uma maior preocupação com eventuais prejuízos ao erário, o que é corroborado pela imprescritibilidade do ressarcimento, conforme o §5º, do art. 37 da CF/88, e de reparação integral do dano ao patrimônio público, de acordo com o art. 5º da LIA:

Art. 37 [...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**. (*Grifo nosso*)

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o **integral ressarcimento do dano**. (*Grifo nosso*)

Por outro lado, tribunais como o STF e STJ apresentam uma interpretação mais restrita quanto a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, estando esta adstrita à modalidade dolosa, como se verifica a seguir:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA NA PRÁTICA DE ATO DOLOSO TIPIFICADO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TEMA 897/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DO STF. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. No julgamento, sob o regime de repercussão geral, do RE 852.475/SP, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que "**São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa**" (Tema 897/STF). 2. Estando o acórdão recorrido em conformidade com o entendimento da Suprema Corte, imperiosa a negativa de seguimento prevista no art. 1.030, inciso I, alínea "a", do Código de Processo Civil. 3. Agravo interno não provido. (STJ. AgInt no RE nos EDcl no AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.159.598 - SP (2009/0202530-4) rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. DJe 04/12/2020) (*Grifo nosso*)

No mesmo sentido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritebilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritebilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, **somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897)**. Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritevel a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. (STF. RE n. 636.886/AL. Rel. min. Alexandre de Moraes. Plenário. 20 de abr. 2020.). (*Grifo nosso*)

Contudo, é sabido que o ressarcimento não é considerado sanção, mas tão somente uma forma de recomposição. Nesse mesmo sentido, salienta Di Pietro que o dispositivo constitucional não se refere às medidas cabíveis aos atos de improbidade como sanções (Art.37, §4º), e que, na realidade, nem todas têm essa natureza:

É o caso da indisponibilidade dos bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano. (DI PIETRO, 2020, p.1858)

Já no que concerne à exigibilidade do ressarcimento integral (Art. 5º), é pertinente recorrer mais uma vez ao microssistema de tutela coletiva quando da sua incidência no âmbito do Acordo de Não Persecução Cível. Para Fábio Medina Osório (2020),

No que atine à necessidade de ressarcimento ao erário, a jurisprudência do STJ vem trilhando o seguinte rumo: “(...) 14. O STJ tem assentado o entendimento de que o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência incontornável do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.570.402/SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 3/4/2018; REsp 1.302.405/RR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/3/2017.” Não se tratando de típica sanção, entendemos que o ressarcimento integral ao erário não necessita figurar como cláusula obrigatória nas transações levadas a efeito pelos órgãos legitimados. (OSÓRIO, 2020, p.48)

Segundo o autor, corrobora com tal ilação o fato de que

as leis que integram o microssistema de combate à corrupção não exigem o ressarcimento integral ao erário como condição ‘sine qua non’ para a celebração do acordo de colaboração, do acordo de leniência ou mesmo do Termo de Ajustamento de Conduta. (OSÓRIO, 2020, p.48)

Assim, precipuamente o que se busca na colaboração e na leniência é tomar conhecimento de infrações penais e angariar provas, enquanto no TAC é o estabelecimento de obrigações que zelem pelos interesses difusos, de tal maneira que condicioná-los ao ressarcimento integral ensejaria no esvaziamento dos institutos, indo “na contramão dos princípios constitucionais da eficiência, da proporcionalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular”. (OSÓRIO, 2020, p. 49)

Ousa-se aqui discordar desse entendimento, pois de nada vale a eficiência do instituto sem a sua efetividade; a “proporcionalidade” sem que se verifique o mínimo de reparação, ou mesmo a prevalência do interesse público sem que ocorra a intervenção no particular. Desse modo, salvo melhor juízo, não se concebe a preservação da natureza ressarcitória do ANPC sem que haja o restabelecimento do *status quo ante*.

Por outro viés, em se tratando da natureza sancionatória, depreende-se que a graduação disposta no artigo 12 da Lei 8.428/92 é um importante parâmetro para a autocomposição, já que abarca métricas de proporcionalidade ao grau de violação ou repulsa da conduta, de tal maneira que aparenta ser razoável sua aplicação, ao menos em parte, no Acordo de Não Persecução Cível, tendo em vista que a alteração proposta pela Lei Anticrime não esvaziou todas as questões impostas a esse cenário.

Por vezes, é preciso reconhecer também que nem sempre a Ação de Improbidade consegue preservar integralmente o caráter dual aqui analisado. Pois, pelos motivos anteriormente expostos, além da baixa efetividade ressarciria, dificilmente se quantifica o real prejuízo social da conduta proibida.

Para Osório (2020), o acordo tem como consequência a atenuação ou até mesmo a extinção de sanções, no que diz respeito ao campo do direito material. Contudo, extinguir o caráter sancionatório na implementação do instituto é fomentar a impunidade em contrapartida à resolutividade pretendida.

Assim, retoma-se mais uma vez os obstáculos da utilização do ANPC como instrumento sancionatório, haja vista que a manifestação de vontades do negócio jurídico tende a limitar as consequências impostas, até mesmo por uma questão de interesse do agente ímprobo. Como discutido no tópico “1.3.1 Da legalidade e efetividade das sanções”, ganha destaque os possíveis impedimentos para a celebração do acordo quando da sua insuficiente para atender o interesse público, bem como da auto limitação de direitos indisponíveis com a suspensão dos direitos políticos e a consequente inelegibilidade, de especial gravidade para os agentes políticos.

Para Luciana Vanderlinde Canadas, é identificado na doutrina a “existência de impedimento objetivo para a celebração do ANPC quando o ato de improbidade administrativa concorrer simultaneamente ao enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.” (2020). Segundo Canadas, corrobora com esse entendimento André Clark Nunes Cavalcante, autor da obra Lei Anticrime Comentada, ao demonstrar que a condenação judicial, tratada por lei complementar, é pressuposto indispensável para o surgimento da inelegibilidade, não podendo um acordo criado por lei ordinária (no caso a Lei Anticrime) ser celebrado com os mesmos efeitos.

Nesse mesmo sentido, cita-se tese fundada em precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, os quais defendem a necessidade de cumulatividade do enriquecimento ilícito e dano ao erário para a geração de inelegibilidade:

Eleições 2018. Registro. Candidato a deputado estadual. Decisão regional. Deferimento. Recurso ordinário. Inelegibilidade. Art. 1º, I, l, da Lei Complementar 64/90. Ato doloso de improbidade administrativa. Dano ao erário e enriquecimento ilícito. Exigência cumulativa dos requisitos. Inocorrência. Acórdão condenatório em ação de improbidade que não evidencie o enriquecimento ilícito. [...] **2. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, firmada nas Eleições de 2012 e reafirmada nos pleitos subsequentes (2014, 2016 e, ainda, 2018), é no sentido de que a incidência da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, l, da Lei Complementar 64/90 demanda condenação judicial, transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, na qual se imponha a penalidade de suspensão dos direitos políticos, por ato doloso de improbidade administrativa que importe**

cumulativamente dano ao erário e enriquecimento ilícito. 3. Em face da condenação por improbidade administrativa, decorrente de contratação pelo candidato, então Chefe do Poder Executivo, de parentes, sem concurso público e mediante desvirtuamento da ocupação de cargos efetivos com adequação de nomenclatura de cargo em comissão, é possível extrair o requisito alusivo ao enriquecimento ilícito de terceiros, em face das circunstâncias alusivas à frustração da realização do concurso público e da assentada vulneração do princípio da eficiência administrativa, evidenciando-se a configuração da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, I, da Lei Complementar 64/90.[...] ([Ac de 19.12.2018 no RO 060417529, rel. Min. Admar Gonzaga](#)) (*Grifo nosso*)

Nesses casos, conforme o autor, o acordo não pode acontecer, devendo, por isso, ser ajuizada a demanda de Ação de Improbidade Administrativa, sob o risco de maior sensação de impunidade do que de justiça. (CANADAS, 2020)

De forma diversa, prevê o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e do Ceará

que eventual aplicação, via ANPC, da sanção de suspensão de direitos políticos, pela prática de ato de improbidade administrativa, não resultará na inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "I", da LC n. 64/90, pelo fato de a suspensão ter sido aplicada de forma consensual, sem a necessidade de todo um processo judicial com, ao final, uma decisão condenatória transitada em julgado. (CANADAS, 2020, p.63)

Diante disso, conclui-se que não há posicionamento definido nessa seara, o que torna aparentemente utópico a defesa da imprescindibilidade de se resguardar tanto o caráter sancionatório como o ressarcitório no acordo, quando sequer há clareza das situações em que poderão incidir.

Fato é que, inegavelmente, a preservação desses dois vieses filia ao ideário de efetividade das normas de tutela coletiva e de prevenção a eventuais barganhas, descrédito do sistema e mercantilização da coisa pública, sobretudo em casos envolvendo poder e grandes violações. Assim, independente do caminho adotado, há um mínimo e suficiente a ser observado, de acordo com cada situação, afinal, mais do que resguardar bens materiais, visa-se proteger a probidade administrativa, e sendo esse um limite a ser considerado.

3.3 A discricionariedade e a individualização de cada caso

Como pontuado em diversos momentos do presente trabalho, é de especial relevância que sejam consideradas as individualidades de cada caso para que se observe a pertinência da aplicação do Acordo de Não Persecução, sendo necessário para isso analisar algumas questões a seguir apresentadas.

A princípio, é consolidado o entendimento de que a aplicação consensual de sanções é uma opção, mas nunca um direito subjetivo (PINHEIRO, 2021). Isso significa dizer que não há qualquer vinculação que obrigue os legitimados a proporem acordo, mesmo que cabível. De igual forma, o acusado não estará compelido a aceitá-lo, devendo na hipótese de recusa dar seguimento à AIA.

Importante salientar que a proposta de acordo poderá ocorrer a qualquer tempo, inclusive nas fases pré-processuais e recursais, conforme se extrai do informativo 686 do Superior Tribunal Justiça (STJ), em julgamento do Agravo em Recurso Especial 1.314.581/SP, de Relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, em 23/02/2021.

Esse, porém, é um ponto de divergência que, para a parte mais contida da doutrina, esbarra em contradições que vão de encontro à finalidade concebida. Nesse sentido, para Igor Pereira Pinheiro e Mauro Messias, seria um abuso à discricionariedade

Permitir que o réu se valha de toda a marcha processual, com os recursos e incidentes quase intermináveis do sistema processual brasileiro, para, após uma instrução desfavorável ou por conveniências pessoais (como a proximidade de uma eleição), mostrar-se "aberto ao acordo" que antes refutava por certeza de sua inocência, seria algo contra a própria essência do instituto e um prêmio a recalcitrância, falta de boa-fé processual e comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*). (PINHEIRO, 2021, p. 186)

Além disso, há de se considerar ainda a possibilidade de celebração do acordo apenas com alguns dos responsáveis que concorreram para ato de improbidade, o que representa um modo de individualizar as condutas e adequar a retribuição. Esse assunto inclusive já está sedimentado na jurisprudência do STJ, segundo a qual o entendimento dominante 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. (STJ. ARESP nº 1.579.273 - SP (2019/0270948-5) Min. Rel. Francisco Falcão. Segunda turma. DJe: 17/03/2020)

Assim, vários fatores devem ser ponderados acerca da conveniência e oportunidade das sanções ante a magnitude do injusto ímprobo, como por exemplo, as características pessoais

do agente, se político ou servidor, sua posição hierárquica na estrutura organizacional, o nível de responsabilidade e desvalor da ação e do resultado. (LIMA, 2020)

Soma-se a isso a busca por ferramentas com potencial de melhor atender o interesse público, ainda que tenha de sacrificar outros princípios constitucionais. Conforme Venturi, “negociar os direitos - inclusive os indisponíveis - pode se revelar a melhor ou a única opção para sua efetiva proteção” (2016, p.8), como por vezes ocorrem nos atos de improbidade elencados nos artigos 9º e 10 da LIA, em que o custo da tramitação processual encerra prejuízo ao erário superior ao próprio dano causado pela perpetração do injusto. (Ferreira, 2018.)

Ante o exposto, evidencia-se que a individualização aqui considerada como fator de limitação do ANPC encontra fundamento direto no princípio da proporcionalidade estrita, adequação, necessidade e razoabilidade, a fim de se atingir maior grau de eficiência do instituto, rompendo, por esse motivo, antigas barreiras envolvendo a aplicação de sanções, mesmo no curso do processos, sem perder de vista a inafastabilidade de outras instâncias de responsabilização, como a civil e criminal. Conforme ensina Carvalho Filho:

Havia funda controvérsia quanto à *limitação sancionatória*: esta consistia em saber se a punição deveria abranger *todas* as sanções ou se, ao contrário, poderia o juiz *aplicar algumas e excluir outras*, dependendo da natureza da conduta. Sempre abonamos este último pensamento, fundando-nos na certeza de que a obrigação de aplicar todo o elenco de sanções ofenderia frequentemente o *princípio da proporcionalidade punitiva*, isso porque é variadíssima a relação de ilícitos de improbidade, tanto quanto são os elementos de maior ou menor gravidade de que se reveste a conduta. Aliás, a jurisprudência já vinha adotando esse entendimento. O legislador, em bom momento e com absoluto acerto, pôs uma pá de cal na controvérsia, admitindo que as sanções do art. 12 sejam “*aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato*” (art. 12, *caput*, LIA). (CARVALHO FILHO, 2020, p.1912)

Por derradeiro, cumpre ressaltar a (in)aplicabilidade do princípio da insignificância nos casos de improbidade administrativa, enquanto importante princípio de averiguação da proporcionalidade e necessidade de retribuição no caso concreto, mas que ainda é alvo dissensos nos tribunais. Hoje, a posição majoritária e mais recente do STJ é pelo seu não cabimento, tendo por base a impossibilidade de quantificar o real prejuízo da violação à moralidade e ao demais princípios que tutelam a administração e os interesses coletivos. De forma semelhante é o que se compreende quando da sua inaplicabilidade na esfera penal, no que tange aos crimes contra a fé pública e a administração pública, corroborado pela súmula 599 do STJ, segundo a qual “o princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública.”, já que aquele tem o condão para descaracteriza a tipicidade, e portanto a ilicitude.

Superada a questão, resta, por fim, trazer à baila, mais uma vez, a importância de se dar o tratamento individualizado a cada caso, sem que a discricionariedade em propor o negócio jurídico se constitua um desabono à finalidade protetiva da norma, por isso a importância de se adotar os parâmetros supracitados. Do contrário, é provável que o Acordo de Não Persecução Cível recaia na inadequação, seja pelo excesso ou pela falta de retribuição, mas que, de qualquer modo, pode vir a representar verdadeiro avanço para a tutela do interesse público como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acordo de não persecução cível foi uma inovação trazida pelo “Pacote Anticrime” como ferramenta de enfrentamento e de alternativa ao cenário de desídia envolvendo transgressões de improbidade administrativa. Idealizado sob inspiração de outros mecanismos negociais já existentes, o instituto do ANPC sofreu importantes modificações entre a proposta de Projeto de Lei e a sanção presidencial, de tal maneira a descaracterizar as ideias iniciais e entrar no mundo jurídico com diversas questões ainda pendente de respostas.

Dentre estas dúvidas, discutiu-se qual a natureza jurídica dessa modalidade de acordo, restando evidenciado um tendente alinhamento dos autores a compreendê-lo como Negócio Jurídico Bilateral Misto, na medida em que se forma pela manifestação de vontade das partes, isto é, Ministério Público ou pessoa jurídica interessada e o agente ímprobo, e pelos ajustes formais e materiais ao caso concreto. Isso significa dizer que, além das penalidades, também será possível negociar regras processuais, por exemplo no que tange a prazos e recursos.

Outrossim, quanto a incidência de normas dos microssistemas de tutela coletiva e anticorrupção, percebe-se certo alinhamento e capacidade de cooperação entre as mais variadas legislações, ainda que forma imperfeita, pois estas interseccionam na finalidade de resguardo da coisa pública, o que viabiliza a transposição de regramentos a fim de se garantir a aplicabilidade do Acordo de Não persecução Cível.

Por outro lado, isso não exclui a emersão de problemas decorrentes da falta de regulamentação específica e, por conseguinte, os riscos da insegurança jurídica provocada pela tentativa de regular a questão de forma esparsa, seja pelos Ministérios Públicos Estaduais ou pelos demais órgãos internos da administração pública, como a AGU, citado anteriormente.

Nesse mesmo sentido, incógnitas quanto a constitucionalidade do ANPC também pairam sobre o debate, haja vista que por meio dele são negociados direitos fundamentais como o direito político e outros que somente podem ser mitigados pelo transitório e julgado, cita-se a perda de cargo, emprego ou função. Assim, parece-nos inadequado retirar do judiciário a competência de apreciar o tema, nem que seja para a mera homologação, mesmo na esfera extraprocessual, pois mais do que uma questão de legalidade, vislumbra-se a garantia do estrito cumprimento do acordo, por exemplo, com a formação de título executivo judicial em caso de multa cível, ainda que não haja impedimento para posterior Ação Civil Pública.

Tudo isso é levado em conta para a concretização dos objetivos a que se propõe o ANPC, sobretudo a tentativa de solucionar questões de improbidade pela via consensual, extrajudicialmente, de forma célere e eficiente. Visa-se, portanto, dar uma resposta social ante o atual cenário de sobrecarga do judiciário, morosidade processual e baixa efetividade das sanções. Em suma, busca-se caminhos com potencial resolutividade da questão, mesmo que para isso seja preciso maleabilizar regras e princípios, tangenciando valores inclusive concernentes à supremacia e indisponibilidade do interesse público.

E para que tais objetivos sejam alcançados, faz-se necessário impor limites à utilização do mecanismo negocial e avaliar as consequências, já que não há delineado legal suficiente para orientar a questão. Assim, encontra-se na preservação do duplo caráter da ação de improbidade administrativa o suprassumo da intenção da norma, a qual seja a de ressarcir o erário e sancionar o agente transgressor. Do contrário, inobservados esses pontos, recairá o instituto em meras aparências capazes de fomentar a impunidade.

Desse modo, é evidente a necessidade de individualização dos casos, afinal, não é possível tratar as variadas gravidades das infrações da mesma maneira. Isso significa que nem sempre será recomendado o acordo, um vez que esse pode não ser suficiente. Com isso, pretendeu-se demonstrar ao longo deste trabalho que não há respostas definitivas acerca Acordo de Persecução Cível, mas tão somente trazer à baila uma temática de grande importância, apesar de incipiente e pouco debatida, com aptidão de produzir efeitos positivos no que tange ao trato honesto com a coisa pública.

Contudo, até o presente momento, é preciso fazer ressalvas quanto a sua utilização, já que a falta de unidade regulamentar pode representar um desserviço à sociedade, vez que a multiplicidade de normas infralegais dispendo sobre o assunto podem gerar incongruências e trazer privilégios em maior ou menor medida. Somado a isso, o uso de outras normas por analogia, como a Lei de Organização Criminosa e Lei Anticorrupção pode até ser possível, entretanto, não é, nem de longe, capaz de suprir a anomia e de fornecer o mínimo de segurança jurídica à relação, tanto para a administração pública, quando para o acusado que estará negociando seus direitos.

Desta feita, é possível concluir que as problemáticas levantadas quanto à natureza jurídica do ANPC encontra-se superada, ainda que sob variações de nomenclaturas atribuídas; os objetivos são claros, porém, por hora, pouco exequíveis; os limites e consequências, ainda meras projeções teóricas. Resta, por fim, reconhecer a fragilidade do instituto ante a falta de tratamento legislativo devido em contrapartida à sua crescente aplicação no âmbito ministerial.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Landolfo. Acordo de não Persecução Cível: A Polêmica Envolvendo o Momento para a sua Celebração em Juízo. **GENJURÍDICO**, [s. l.], 2 mar. 2021. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2021/03/02/celebracao-acordo-nao-persecucao-civel/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BOTELHO, Inaiá Nogueira Queiroz. Bloqueio judicial da multa civil em ações de improbidade: Uma análise dos limites para concessão de liminar de indisponibilidade de bens. **Migalhas**, [s. l.], 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/329924/bloqueio-judicial-da-multa-civil-em-aco-es-de-improbidade--uma-analise-dos-limites-para-concessao-de-liminar-de-indisponibilidade-de-bens>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179 de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o §6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <http://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>> Acesso: 30 de março de 2021.

_____. Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em: 19 Jul. 2021.

_____. **LEI nº 8429, de 2 de julho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. [S. l.], 2 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 2 mar. 2021.

_____. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº 13140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, 26 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 31 jul. 2021.

_____. **LEI nº 13694, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. [S. l.], 24 dez. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 2 mar. 2021.

CAMBI, Eduardo *et al.* REFLEXÕES SOBRE REGIME JURÍDICO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. **Pacote Anticrime**: Volume I, Curitiba, v. 1, p. 55-92, 2020. Disponível em: https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WE_B.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

CANADAS, Luciana Vanderlinde. **O Acordo de Não Persecução Cível como possibilidade de autocomposição em matéria de improbidade administrativa à luz da Lei 13.964/19 – Lei Anticrime**. Orientador: Prof. Dagliê Colaço. 2020. 84 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/12345/11673>. Acesso em: 30 jul. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, Renato de Lima. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **Pacote Anticrime: Volume I**, Curitiba, v. 1, p. 251-280, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa**. A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 17, n.67, p. 105-120, jan/mar. 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/475>. Acesso: 31 jul. 2021.

FERREIRA, Lucas César Costa. A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: LIMITES DE NEGOCIABILIDADE DE INTERESSES PÚBLICOS INDISPONÍVEIS. **Revista De Doutrina e Jurisprudência**, BRASÍLIA, ano 110, ed. 54, p. 32-45, JUL - DEZ 2018. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/317/77>. Acesso em: 31 jul. 2021.

GUINSKI, Lucas Costa. **A Natureza Jurídica Dos Acordos De Não Persecução Cível Em Ações Pela Prática De Atos De Improbidade Administrativa: Acordos de Não Persecução Cível como Negócios Jurídicos Processuais Atípicos em Ações pela Prática de Atos de Improbidade Administrativa**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. 2020. 58 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/71229/Lucas%20Costa%20Guinski.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Nota técnica. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020 - CPJ. **NOTA TÉCNICA n. 02/2020 – PGJ/CAOPP**, São Paulo, v. 131, n. 38, p. 38, 25 fev. 2021. Disponível em: http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/002-nt%202020.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

NAVES, Daniel Amorim Assumpção e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. Natureza Jurídica Do Instituto Da Não Persecução Cível Previsto Na Lei De Improbidade Administrativa E Seus Reflexos Na Lei De Improbidade Empresarial. *In: Migalhas*. [S. l.], 10 mar. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E343B44ED_Artigopacoteanticrimeeimprobid.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

PEREIRA, Rafael. PARÂMETROS PARA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL CRIADO PELO PACOTE ANTICRIME (LEI Nº13.964/2019). **Pacote Anticrime**: Volume I, Curitiba, v. 1, p. 211-235, 2020. Disponível em: https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

PINHEIRO, Igor Pereira e MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021.

PRADO, Fabiana L. Zamalloa. **Reflexões sobre o acordo de não persecução cível**. Boletim do Ministério Público do Estado de Goiás – Centro de Apoio Operacional Área do Patrimônio Público e Terceiro Setor. Ano 2, n.2. Março, 2020. Disponível em: < mpgo.mp.br/boletimdompgo/2020/02-fev/artigos/artigo-FabianaLemes.pdf >. Acesso em: 13 jul. 2021

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Improbidade administrativa e finanças públicas**. Boletim de Direito Administrativo, dez. 2000, p. 920.

STF. RE n. 636.886/AL. Rel. min. Alexandre de Moraes. Plenário. Dje 20/04/2020. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1105639032/recurso-extraordinario-re-636886-al/inteiro-teor-1105639039?ref=juris-tabs> > Acesso em 26 de ago. 2021.

STJ. Acordo no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1314581 - SP 2018/0148731-5. Dje 01/03/2021. **Jusbrasil**. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1205145061/peticao-comunicando-realizacao-de-acordo-entre-as-partes-no-agravo-em-recurso-especial-acordo-no-aresp-1314581-sp-2018-0148731-5>> Acesso em: 25 de ago. 2021.

STJ. AgInt no RE nos EDcl no AgRg no recurso especial nº 1.159.598 - SP (2009/0202530-4). Rel. Min. Maria Thereza De Assis Moura. Dje 04/12/2020. **Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/imprescritibilidade-ressarcir-erario.pdf>> Acesso em: 26 de ago. 2021

STJ. AgRg no REsp nº 1.459.417/SP. Rel. min. Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Dje 06/05/2015. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/186892130/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1459417-sp-2014-0131842-4/relatorio-e-voto-186892155>. Acesso em 06 de set. 2021.

STJ. ARES P nº 1.579.273 - SP (2019/0270948-5) Min. Rel. Francisco Falcão. Segunda turma. Dje: 17/03/2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/6%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Not%C3%ADcias%20do%20Judici%C3%A1rio/RE%201579273%20SP.pdf> Acesso em: 27 de ago. 2021.

TSE. Ac de 19.12.2018 no RO 060417529, rel. Min. Admar Gonzaga. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/improbidade-administrativa-e-condenacao-em-acao-civil-publica-ou-acao-popular/generalidades>. Acesso em 21 de ago. 2021

VENTURI, Elton. TRANSAÇÃO DE DIREITOS INDISPONÍVEIS? **Revista de Processo**, [s. l.], v. 251/2016, p. 391 - 426, Jan 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4597236/mod_resource/content/0/TRANSACAO_DIREITOS_INDISPONIVEIS%20-%20Elton%20Venturi.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.