

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE CIVIL NON-PERSECUTION AGREEMENT IN ADMINISTRATIVE MISCONDUCT ACTIONS

Maximiliano dos Reis Mourão¹

Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia²

Sebastião Sérgio da Silveira³

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade a análise do instituto do Acordo de Não Persecução Cível como meio consensual aplicável à Lei de Improbidade Administrativa, especialmente após a edição da Lei n.º 13.964/19 (Pacote Anticrime). Para este fim, utilizou-se o método dedutivo, a natureza da pesquisa é qualitativa e o procedimento selecionado é a monografia. Ainda relacionado a questões metodológicas, as técnicas de pesquisa referem-se à bibliográfica e jurídica. Partiu-se da premissa na qual, se a mencionada novidade legislativa fora capaz de pôr fim às divergências quanto a meios autocompositivos no âmbito de matéria administrativa, visto que, anteriormente, havia dispositivo expresso a proibir qualquer transação nestes casos. Notou-se que, atualmente, não há dúvidas quanto ao Acordo de Não Persecução Cível em relação à Lei de Improbidade, contudo, vislumbra-se diversas problemáticas conquanto à regulamentação deste instituto. Ademais, como estar-se ante a interesse público, toda solução deve fundamentar-se neste, sob pena de contrariar o ordenamento pátrio, e não só, deve-se levar em apreço todo o microsistema anticorrupção.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Autocomposição. Pacote Anticrime. Acordo de Não Persecução Cível.

¹ Graduado em Direito pela Unaerp. Email: maximiliano.mourao@gmail.com

² Graduada em Direito, Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania, e Doutoranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Docente do Curso de Direito da Universidade de Ribeirão Preto. Email: fmattaraia@unaerp.br

³ Pós-doutor em Direito pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP. Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e do Curso de Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto e Docente do Mestrado e Doutorado em Direito e do Curso de Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto e Docente da Graduação e Pós-Graduação em Direito da Unaerp. Email: ssilveira@unaerp.br

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the institute of the Civil Non-Persecution Agreement as a consensual means applicable to the Law of Administrative Improbity, especially after the enactment of Law No. 13.964 / 19 (Anticrime Package). For this purpose, the deductive method was used, the nature of the research is qualitative and the selected procedure is the monograph. Still related to methodological issues, the research techniques refer to the bibliographic and legal. It started from the premise in which, if the aforementioned legislative novelty was able to put an end to the differences regarding self-composing means in the scope of administrative matters, since, previously, there was an express provision to prohibit any transaction in these cases. It was noted that, at present, there are no doubts as to the Civil Non-Persecution Agreement in relation to the Improbity Law, however, there are several problems regarding the regulation of this institute. In addition, as it is in the public interest, any solution must be based on this, under penalty of contradicting the national order, and not only, the entire anti-corruption microsystem must be taken into account.

Keywords: Administrative improbity. Self-composition. Anti-Crime Package. Civil Non-Persecution Agreement.

1 INTRODUÇÃO

Tem-se a corrupção como assunto de relevância nos debates diários do país, sejam eles no âmbito jurídico ou mesmo em conversas cotidianas da população. Isto porquê, há alguns anos vê-se notícias reiteradamente com enfoque em escândalos nos quais envolvem agentes públicos e particulares em concurso para a prática de atos ilícitos (corruptos).

Nesse sentido, denotam-se certos lampejos do legislador com o fim de criar mecanismos legais para a punição de tais infratores, como o dispositivo elaborado após a promulgação da Constituição Federal, ou seja, a Lei de Improbidade Administrativa – Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 -. Este regramento dispõe não só das sanções, mas de definições de conceitos importantes para se identificar os agentes e atos ímprobos.

Não obstante, vislumbra-se que a mencionada Lei não acompanhou a evolução da sociedade, bem como da produção de inúmeras legislações das quais possuem relação com o tema. Assim, certas questões surgiram sem que se houvesse plena unanimidade conquanto às suas soluções e, portanto, precedentes doutrinários e jurisprudenciais tornaram-se divergentes.

Situação prática decorrente deste problema encontra-se na priorização das soluções autocompositivas de conflitos, que, apesar de presente nos ditames constitucionais e infraconstitucionais, a Lei n.º 8.429/92, originalmente, no seu artigo 17, §1º, expressamente proibia. Contudo, a discussão sobre este tema assentou-se após a sanção do denominado Pacote Anticrime – Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019 – formulado, pelo menos em tese, no

anseio de maior combate à criminalidade no Brasil e que promoveu mudanças em inúmeros pontos das legislações penais e processuais penais.

Destarte, tem o presente o objetivo de analisar a mudança de paradigma no que concerne à autocomposição em processos que envolvam a improbidade administrativa, notadamente a possibilidade de firmar-se o acordo de não persecução civil. Assim, parte-se da seguinte problemática: o “Pacote Anticrime” é instrumento legal suficiente para que não existam dúvidas acerca do acordo de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa?

Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, vez que o ponto inicial se dá pela análise da redação atual da Lei de Improbidade Administrativa, como também da modificação realizada pela Lei n.º 13.964/19. De mesmo modo, tem-se a natureza qualitativa, de espécie bibliográfica e documental, de forma a identificar o posicionamento da doutrina pátria acerca do tema, sem se excluir a aplicação na prática pela jurisprudência dos Tribunais.

2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Após inúmeras divergências, tanto doutrinárias, como jurisprudenciais acerca da possibilidade de autocomposição no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, o legislador, por meio da Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019, modificou o §1º do artigo 17 da mencionada lei, com o fim de revogar a proibição expressa de transação e inserir o instituto do Acordo de Não Persecução Cível. Ora, já não mais fazia sentido defender que, por estar-se diante de um interesse indisponível, permitir-se soluções consensuais contrariaria o ordenamento constitucional, principalmente, as disposições relativas à Administração Pública.

Vislumbra-se que ao trazer no texto legal o ANPC, o Poder Legislativo trouxe segurança jurídica à tal tema, vez que atualmente não há dúvidas sobre sua aplicação. Entretanto, acerca do acordo propriamente dito, isto é, suas nuances, existem alguns aspectos em que a lei não tratou com clareza, de forma que, por tratar-se de novidade, ainda tem se tentado complementar as lacunas legislativas, temas estes que serão discorridos neste capítulo.

2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ANPC

Inserto pelo artigo 6º do denominado Pacote Anticrime, o Acordo de Não Persecução Cível refere-se à possibilidade de que um agente ímprobo possa impedir o início de uma ação civil pública para responder por seus atos ilícitos, ou seja, aqueles esculpados na LIA. Porém, conforme outros meios autocompositivos, devem-se cumprir alguns requisitos, bem como submeter-se a certas condições, de forma a funcionar como um filtro, até porque, a abertura do acordo a qualquer infrator poderia tornar a Lei de Improbidade sem proficuidade.

Impende salientar que, de início, surge uma problemática, visto que, os incisos e parágrafos que tratariam da regulamentação do ANPC foram vetados pelo Presidente da República, pois, segundo a mensagem de veto “excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível representa retrocesso da matéria, haja vista se

tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente”. A justificativa advém da opção legislativa em não trazer como legitimado à propositura do acordo às pessoas jurídicas de Direito Público interessadas.

A ideia do veto possui certo sentido, todavia, deixar o acordo sem regulamentação provoca ainda mais insegurança jurídica, ao passo que, por este motivo, resta ao Ministério Público criar diretrizes na ausência de previsão legal. Neste aspecto, veja-se, que o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Colégio dos Procuradores de Justiça, editou a Resolução n.º 1.193/2020, que disciplina o presente acordo no MP/SP, juntamente com a Resolução n.º 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, e na qual será utilizada como parâmetro a partir deste momento, em respeito ao critério da localidade do presente.

Deste modo, ao adentrar na mencionada resolução, verifica-se que a mesma aponta a possibilidade do Acordo de Não Persecução Cível quando presente interesse público relevante. Fica claro que este conceito se demonstra muito abstrato, mas, o próprio Colégio destaca, no artigo 2º, que se deve levar em consideração, para tanto “a duração razoável do processo, a efetividade das sanções aplicáveis e a maior abrangência de responsabilização de agentes públicos, de terceiros envolvidos no ilícito ou que dele tenham auferido vantagem indevida de qualquer natureza”. Logo, cabe ao *parquet* responsável pelo caso concreto a análise destas circunstâncias e outras que julgar necessárias em defesa do interesse coletivo.

Com o fim de que o acordo não se traduza no enriquecimento ilícito do infrator, associou-se à celebração deste ao ressarcimento ao erário ou perda de bens/valores acrescidos ao patrimônio ilicitamente, a depender dos atos cometidos e suas respectivas sanções. Além disto, outra punição, dentre aquelas previstas na LIA, necessita de ser aplicada, por exemplo, a multa civil. Ademais, não se pode afastar as inelegibilidades, trazidas pela LC 64/1990, através do pacto, decorrente da suspensão dos direitos políticos, como também a perda do mandato eletivo. Observa-se que o órgão especial do Ministério Público teve a prudência em garantir a rigidez na punição do agente ímprobo, sem que o acordo resulte em certo perdão.

Diante das mencionadas premissas, surge o questionamento conquanto a obrigação de se propor o ANPC nas situações em que estiverem presentes os requisitos expostos. Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça, em pedido de suspensão da sessão justificado pela presença dos requisitos autorizados da celebração do acordo, assim decidiu:

Em que pesem os argumentos do peticionário, não há razão para retirar o feito da pauta virtual, **uma vez que, além de não ser o acordo de não persecução cível um direito subjetivo do réu**, o presente processo já ultrapassou a fase de análise dos fatos e provas (primeira e segunda instâncias), já tendo sido até mesmo julgado o agravo em recurso especial submetido a exame desta Corte Superior (que não ultrapassou sequer a admissibilidade recursal). O recurso extraordinário interposto na sequência já teve, por isso mesmo, o seguimento negado por esta Vice-Presidência, o que apenas pende de confirmação pela Corte Especial na sessão virtual que se iniciará em 6/5/2020. (G.F.)

(RtPaut no AgInt no RE nos EDcl no AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.341.323 - RS 2018/0198559-7)

Adiante, ponto interessante encontra-se no artigo 4º da resolução, ao inferir pela atuação conjunta de órgãos do Ministério Público na ocasião em que os ilícitos forem passíveis de sanção por diversas esferas do Judiciário, isto é, na cível e penal. Talvez, esse comando, apesar de aspecto de orientação, pode ser a solução para que não exista conflitos de competência, de forma a esvaziar o interesse em aderir aos meios consensuais, explica-se: utilizar a confissão na delação premiada em uma ação de improbidade, como meio probatório.

2.2 LEGITIMAÇÃO

Em consonância com o exposto acima, no concernente à legitimidade para celebração do Acordo de Não Persecução Cível, há certa divergência, notadamente pelo veto presidencial à redação do artigo 17-A, no qual incumbia apenas ao Ministério Público a propositura do acordo, de maneira a excluir as pessoas jurídicas de Direito Público interessadas. Assim, com o fim de chegar-se a uma solução, imprescindível analisar o artigo 17 da LIA, que em sua redação indica, diferentemente do dispositivo vetado, a legitimidade para propor a ação pelos representantes ministeriais e pelos membros da fazenda pública.

Desta feita, em interpretação sistemática, há de se falar, na legitimidade da pessoa jurídica de Direito Público, na qual possui interesse no deslinde do feito, conjuntamente com os respectivos Ministérios Públicos, ao passo que, torna-se mais suscetível a defesa do interesse público. Na mesma linha de raciocínio, indicam DE PAULA; FARIA (2020, p.82):

Quanto à legitimidade ativa, não há previsão expressa de quem seria a entidade competente para a celebração desses Acordos, de modo que a interpretação mais razoável parece ser aquela que estende à pessoa jurídica interessada - ou seja, aquela lesada pela prática - e ao Ministério Público a prerrogativa para tanto, já que ambos os sujeitos possuem legitimidade para a propositura dessas demandas.

Realizadas tais considerações, salienta-se que há possibilidade de conflito entre os dois órgãos legitimados, na medida em que, pode-se haver interesse na celebração do acordo em relação ao Ministério Público, mas não do órgão da Administração e vice versa. O ideal seria que ambos trabalhassem em harmonia, visto que, trata-se da defesa de interesse indisponível, o que pressupõe a busca por um só resultado favorável tanto por um como pelo outro. E de maneira semelhante, ilustra brilhantemente o professor OSÓRIO (2020, p. 42):

Dessa maneira, se o Ministério Público possui a legitimidade para atuar como defensor do patrimônio público (súmula 329 do STJ), bem como para propor a ação civil pública, mostra-se aconselhável que possa participar, conjuntamente com a CGU e com os demais legitimados, do processo de negociação dos acordos de leniência, mormente se considerarmos os potenciais efeitos penais que podem decorrer de tal modalidade de transação.

Outrossim, ao deparar-se com litisconsórcio passivo para a pactuação do acordo, verifica-se que, a inexistência de obrigatoriedade de todos aceitarem as cláusulas negociadas,

ao passo que alguns podem firma-lo e outros não. Corrobora a está afirmação, o entendimento consolidado no STJ no qual “a tese dominante no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, na ação civil pública por improbidade administrativa, não há se falar na formação de litisconsórcio passivo necessário” (EDv nos EAREsp 478.386/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/02/2021, DJe 24/02/2021). Por óbvio, aqueles não pactuante ao ANPC serão processados de acordo com o regramento legal.

2.3 NATUREZA JURÍDICA

Precipuamente, destaca-se que o Acordo de Não Persecução Cível se revela nos mesmos moldes de um negócio jurídico, o que não se trata de novidade alguma, vez que os outros meios autocompositivos também detinham este caractere. Permite-se, mais uma vez, inferir que é resultado da negociação entre as partes em relação às condições a serem cumpridas, prazos para tanto, bem como as benesses concedidas pela pactuação do acordo.

Consequentemente, “abarca desse modo tanto questões relativas às negociações de sanções e ilícitos, versando, portanto, acerca de aspectos eminentemente materiais, quanto produz efeitos que estabilizam relações processuais, impedindo o início ou curso de ações” DE PAULA; FARIA (2020, p.82). Em exame mais requintado, denota-se que sua natureza não é a mesma daquela que advém do Código de Processo Civil, contudo, isto não se reflete na impossibilidade de aplicação deste diploma. Em melhores dizeres, OSÓRIO (2020, p. 18):

Desse modo, tendo em vista que a Lei de Improbidade é de direito administrativo sancionador, só nos resta concluir que o negócio jurídico disposto no artigo 17, §1º, da lei nº 8.429/1992 não se afigura típico nem atípico, porquanto não se confunde com aquele previsto no CPC. Isso não significa, todavia, que o negócio jurídico processual, típico ou atípico, instituído pelo novel Código de Ritos, não possa ser entabulado no bojo da ação de improbidade administrativa, por força da aplicação subsidiária do CPC à Lei 8.429/1992.

O autor ainda expõe que por esta natureza, de certa forma, flexível, poder-se-ia negociar até mesmo conquanto às disposições processuais aplicáveis a aquele determinado caso, de forma a afastar as normas públicas de caráter indisponível. Ousa a exemplificar como possibilidade de fruto dessa negociação a questão da competência OSÓRIO (2020, p. 19), o que, aparentemente, necessita de aplicar-se com reserva e sob olhar dos órgãos competentes.

2.4 MOMENTO PARA CELEBRAÇÃO

Depreende-se que na redação original aprovada pelo Congresso Nacional do Pacote Anticrime, havia expressa menção à celebração do ANPC nas ações em andamento, mormente no artigo 17-A, §2º. Esta disposição teria o condão de impedir maiores discussões quanto a esta possibilidade, porém, também fora alvo de veto, sob a seguinte argumentação:

“... contraria o interesse público por ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance de melhores resultados, comprometendo a própria eficiência

da norma jurídica que assegura a sua realização, uma vez que o agente infrator estaria sendo incentivado a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação.”

Permite-se, aqui, a crítica a tal veto presidencial, pois, tem o escopo de produzir insegurança jurídica aos interessados no acordo, pelo fato de necessitar da interpretação dos operadores do Direito, situação que gera instabilidade, bem como, se a intenção era impedi-lo nas ações em curso, não obteve sucesso. Isto porquê, ao vetar o mencionado parágrafo, o que se viu foi uma lacuna legislativa, mas que não permite observar a clara proibição de pactuação no curso do processo, como bem salientado, novamente, por OSORIO (2020, p. 37, 38):

A par disso, se a intenção fosse impedir a celebração do acordo nas ações de improbidade já ajuizadas, o legislador deveria, expressamente, proibir tal prática. Não vislumbramos, nesse alinhar, qualquer óbice, de ordem legal ou hermenêutica, para que sejam realizados acordos nas ações em curso, máxime porque “é regra comezinha de interpretação legal a assertiva segundo a qual, onde o legislador não distingue, não cabe ao interprete fazê-lo” (EDcl no MS 22.157/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Rel. p/ Acórdão Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 14/03/2019, DJe 11/06/2019).

Neste diapasão, tem-se notado que, especialmente os órgãos dos Ministérios Públicos, é que estão a regulamentar conquanto está matéria. Veja-se, na resolução do Colégio dos Procuradores de Justiça do Estado de São Paulo, há permissão para firmar-se o acordo tanto na fase extrajudicial, quanto na fase judicial. Igualmente, orientou-se de maneira semelhante a Procuradoria Geral de Justiça do Amapá, de Minas Gerais, Ceará, etc. Não se encontrou, em documentos como resoluções de âmbito estadual, orientações diversas a tal.

É claro que, estar-se ante uma novidade legislativa com certas nuances a se desenrolarem, pode-se haver mudanças conquanto os entendimentos jurisprudenciais pátrios. Todavia, em decisão recentíssima da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, homologou-se o Acordo de Não Persecução Cível em Ação de Improbidade na esfera recursal, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ACORDO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO AJUSTE. ART. 17, § 1º, DA LEI N. 8.429/1992, COM REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI N. 13.964/2019.

1. Trata-se de possibilidade, ou não, de homologação judicial de acordo no âmbito de ação de improbidade administrativa em fase recursal.

2. A Lei n. 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019, alterou o § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, o qual passou a prever a possibilidade de acordo de não persecução cível no âmbito da ação de improbidade administrativa.

[...]

6. Dessa forma, tendo em vista a homologação do acordo pelo Conselho Superior do MPSP, a conduta culposa praticada pelo ora recorrente, bem como a reparação do dano ao Município de Votuporanga, além da manifestação favorável do Ministério Público Federal à homologação judicial do acordo, tem-se que a transação deve ser

homologada, ensejando, por conseguinte, a extinção do feito, com resolução de mérito, com supedâneo no art. 487, III, "b", do CPC/2015.

(Acordo no AREsp 1314581/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/2021, DJe 01/03/2021)

Ultrapassadas tais questões, veja-se que o momento de celebração do acordo exerce influência com relação à necessidade de homologação judicial. Denota-se que, se firmado na fase pré-processual, ou seja, durante as investigações ou inquérito civil, não se faz imprescindível a chancela do Poder Judiciário, de modo a bastar que o Conselho Superior do Ministério Público o homologue. Do contrário, se já estar-se em curso a demanda, como no julgado citado acima, necessariamente o Magistrado competente do caso deve homologar.

2.5 PRESSUPOSTOS E LIMITES DE NEGOCIAÇÃO

A ponto de ser repetitivo, nesta parte é necessário dizer que o veto presidencial ao artigo 17-A provocou a ausência de regulamentação do ANPC, portanto, busca-se em outros meios balizas para se apontar alguns pressupostos para a pactuação. Com base na Resolução n.º 1.193/2020-CPJ, utilizada até o momento, verifica-se, como já exposto no tópico 4.1, que o principal requisito é a presença do interesse público, naqueles mesmos moldes delineados.

Em seguida, são colocados os seguintes: confissão da prática do ato de improbidade administrativa; compromisso de reparação integral do dano eventualmente sofrido pelo erário; compromisso de transferência não onerosa, em favor da entidade lesada, da propriedade dos bens, direitos e/ou valores que representem vantagem ou proveito direto ou indiretamente obtido da infração, quando for o caso. Destaca-se que a confissão não estava exposta no mencionado artigo vetado, portanto, trata-se de inovação inserta pelo Colégio dos Procuradores de Justiça de São Paulo, justificada pela nota técnica n. 002/2020 PGJ/CAOPP:

A confissão da prática do ato de improbidade administrativa está prevista no artigo 5º, V, da Resolução 1193/2020-CPJ. Tal exigência favorece a coerência do microsistema de tutela do patrimônio público, haja vista que a confissão também condiciona a solução negociada em outras instâncias de responsabilização do direito sancionador, a saber: (i) artigo 16, § 1º, III, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial); (ii) artigo 86, § 1º, IV, da Lei 12.825/2011 (Lei do CADE); (iii) artigo 28-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei Anticrime (Lei 13.964/2019); e (iv) arts. 3º-C e 4º da Lei 12.850/2013 (Lei do Crime Organizado).

Na prática, aos olhares de leigos, o próprio aceite ao acordo tem o condão de revelar-se como uma confissão, visto que, a desconfiança em relação aos homens públicos demonstra-se sempre em graus elevados. Entretanto, torna-la como pressuposto indispensável ao ANPC parece-nos um tanto quanto desproporcional e que muitas vezes pode afastar o agente ímprobo deste instituto. Justifica-se este posicionamento pelo fato de que, ao menos uma sanção daquelas previstas na LIA serão aplicadas, além do ressarcimento e/ou perda de bens. Com efeito, a confissão tem cunho de mais uma punição, o que não se mostra razoável.

De outro lado, existem limites referentes às condutas nas quais permite-se serem objeto de negociação, principalmente quando delas decorrerem as inelegibilidades decorrentes da alínea “I”, do inciso I, do art.1º, da Lei Complementar n.º 64/1990. Exposta também em tópico anterior, vislumbra-se que no campo de atuação do Ministério Público de São Paulo, recomenda-se a não propositura de acordos que afastem os efeitos nelas previstos, até porquê, presentes indícios robustos de autoria de conduta que enseja a inelegibilidade, não há interesse público em negociar tais sanções, pelo contrário, poder-se-ia contrariar a LIA.

Em contrariedade ao recomendado pelo CPJSP, alguns autores, como ANDRADE (2020, p.1), são contrários à está premissa, por entenderem que o Pacote Anticrime não esboçou qualquer limite à aplicação do ANPC. Entendemos que este posicionamento, apesar de respeitável, pode tornar impossível, o enquadramento na LC n.º 64/1990, pela má atuação na condução de negociações, vez que a análise de reprovabilidade da conduta a fim de se verificar a propositura do acordo nestas situações mostra-se demasiadamente subjetiva. Neste ponto, pede-se permissão a fazer-se a citação do muito bem exposto por PRADO (2020, p. 7):

Dessa forma, afastada a possibilidade de o investigado renunciar aos direitos políticos por determinado período, em razão da irrenunciabilidade do direito (que abrange a capacidade eleitoral ativa e passiva), e sendo, no caso concreto, a suspensão dos direitos políticos a sanção adequada à repressão e prevenção do ato de improbidade administrativa, poderá do investigado ser colhido o compromisso, como condição, de não se candidatar. Entretanto, caso o investigado registre a candidatura, não poderá o Ministério Público impugnar a referida candidatura com base no TAC, porquanto as situações aptas a impedir a candidatura consubstanciam-se na ausência de causas de elegibilidade e na presença de causas de inelegibilidade, previstas na Constituição Federal e em Lei Complementar, nos termos do artigo 14, § 9º, da CF. O compromisso firmado pelo investigado de não se candidatar não será suficiente para obstar o seu registro de candidatura, caso assim decida fazer. E eventual execução do título, se não houver cumprimento voluntário da obrigação, por envolver mera obrigação de não fazer, redundará em perdas e danos, o que também não atenderá à finalidade de proteção do patrimônio público se a sanção adequada for a suspensão dos direitos políticos. Nessa hipótese, revelando-se necessária a suspensão dos direitos políticos para a proteção suficiente do patrimônio público, impositivo será o exercício da ação de improbidade administrativa.

Todavia, mesmo que há discordância de nossa parte, nota-se tendência a admitir o Acordo de Não Persecução Cível em sanções de cunho eleitoral, situação essa vislumbrada em resoluções e notas técnicas dos Ministérios Públicos do Paraná, Bahia e Rio de Janeiro, por exemplo. Cristalino que, por ser matéria tão conflituosa, como apresentado, a aplicação na prática e os efeitos gerados vão moldar de melhor este tema. De pronto, a melhor solução seria uma intervenção legislativa, a fim de se inserir uma disposição legal sobre na LIA.

2.6 IMPUGNAÇÕES À CELEBRAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DAS CLÁUSULAS

Dada à legitimidade para a propositura do ANPC pelo Ministério Público, bem como das pessoas jurídicas de Direito Público interessadas, colegitimados concorrentes, não é

novidade, pois já tratado aqui, que possa existir um conflito de interesses entre ambos. Ou seja, um acordo proposto pela AGU, exemplificamente, pode não se traduzir naquilo que o Ministério Público Federal entende ser necessário à plena preservação do interesse público.

Por tal motivo, é que faz-se necessário meios de impugnação à acordos firmados, com o fim de maior controle e eliminação de irregularidades. Nesse sentido, denota-se que em relação àqueles firmados na fase judicial, a oposição à pactuação tem-se de maneira mais fácil, ao passo que, primeiramente, se a pessoa jurídica propor, o *parquet* competente para a demanda deve manifestar antes da homologação judicial e caso não obter resultado, é legítimo a interpor recurso de apelação à sentença homologatória. De outra banda, se o responsável pela negociação for o Ministério Público, a fazenda pública pode intervir nos mesmos moldes daquele, visto o seu interesse inegável na matéria, de modo a figurar em litisconsórcio ativo.

Atinente à celebração na fase extrajudicial, veja-se que há possibilidade de intervenção de duas formas, porquanto, há possibilidade de incompletude do acordo ou até mesmo vício insanável. Se for incompleto, o órgão que assim o entender é capaz de buscar sua complementação, em um novo acordo. Pelo fato de que, o agente não é obrigado a aceitar este ajuste, se ainda houver entendimento de que o interesse público está a ser transgredido, o remédio para tanto encontra-se na proposição de Ação Civil Pública – para o desfazimento do acordo inicial - ou tão só de uma ação de conhecimento – para impeli-lo a complementar-.

Circunstância de maior complexidade encontra-se na verificação de vício insanável no ANPC, mormente, se observado desvio de finalidade em seu objeto. Veja-se que neste caso, a responsabilidade deve recair sobre o órgão celebrante e o agente infrator. Ao menos, é o que, através da nota técnica 002/2020 entende o Ministério Público de São Paulo:

[...] vício insanável: aqui, não se trata de mera incompletude, mas de total inadequação do título à tutela do direito envolvido. Se o ANPC for celebrado sem a observância dos requisitos legais, por exemplo (não prever a reparação do dano, quando este restar comprovado; não prever nenhuma medida genuinamente punitiva; fixar sanção manifestamente desproporcional à gravidade do ato, afrontando, claramente, o interesse público etc.), **o MP poderá insurgir-se contra o acordo, ante sua inadequação, e buscar sua anulação judicial, em ação civil pública proposta tanto em face do ente lesado tomador do acordo quanto do agente improbo, na qual também pedirá, de forma cumulativa, a condenação do infrator pela prática do ato de improbidade administrativa, com a aplicação das sanções previstas no artigo 12 da LIA.** (G.F.)

Mostra-se acertado o posicionamento do MP/SP, por, em simples dizer, tratar com tolerância zero a firmação do ANPC de forma contrária a lógica do microssistema anticorrupção brasileiro. A consensualidade não pode ser sinônimo de perdão ao infrator, sob pena de retrocessos no combate ao mau uso da máquina pública. Pelo contrário, especialmente aqui, não é recomendável qualquer abrandamento daquelas sanções da LIA.

Em seguida, temática não menos importante tange ao descumprimento das cláusulas firmadas no acordo em testilha. Pois bem, depreende-se que se apresenta como ideal a previsão de medidas para assegurar o pleno cumprimento, como multas diárias, bem como

garantias fundadas em bens. Outrossim, na situação de fornecimento de provas para a caracterização do ilícito, não deve ser possível a arguição de invalidade destas se ocorrer a rescisão do mesmo, visto que implicaria na maior morosidade da pretensão punitiva estatal.

Evidente que, mesmo com instrumentos com o afincado de evitar o inadimplemento, é possível que o ímprobo não cumpra com suas obrigações e utilize aquele tempo dado para tanto como manobra judicial, explica-se: um candidato a cargo eletivo invoca as negociações do ANPC para não perder seus direitos políticos e assim concorrer livremente nas eleições. Assim, verifica-se a grande utilidade da solução apresentada por DE PINHO (2020, p. 161):

Havendo necessidade de fiscalização das condições impostas no acordo de não persecução cível (obrigações que demandam maior prazo para integral cumprimento – por exemplo pagamento parcelado de multa), devem ser aplicadas, por analogia, as disposições dos arts. 9º e 10 da Resolução nº 179/2017, devendo o magistrado suspender o processo e apenas homologar o acordo quando todas essas condições tiverem sido integralmente cumpridas.

Veja-se que há sim a possibilidade de usar o acordo como forma de ganhar-se tempo, contudo, se não cumprido, será processado normalmente e responderá por suas eventuais responsabilidades. Importante destacar o cuidado a ser tomado conquanto a prescrição, para que a demora nas negociações não a promova. Mas, de pronto, salienta-se, felizmente, que a confissão da prática do ilícito, como também a concessão de prazo para adimplemento de obrigações patrimoniais interrompe a contagem prescricional. De novo, cita-se o exposto pela nota técnica supramencionada, na qual sopesa o uso desta regra: “Somente em relação a tais penas se pode falar em reconhecimento de dívida e prazo para cumprimento da obrigação. Quanto às demais sanções, não há a interrupção do prazo prescricional.”

Apesar da tentativa de explorar a prescrição, há questionamentos acerca da aplicação das regras citadas, motivo que levou à criação do projeto de Lei nº 3.359/2019 no Senado Federal e que dispõe acerca de regras para suspensão e interrupção da prescrição. Mas, neste momento, ainda cabe, especialmente aos órgãos de regulamentação dos Ministérios Públicos, tentar pôr luz a essas problemáticas e garantir a eficácia do instrumento.

2.7 O PROJETO DE LEI Nº 3.359/2019

Notou-se durante toda a exposição do presente a incerteza quanto às mais variadas nuances do Acordo de Não Persecução Cível, notadamente pelo veto presidencial ao artigo 17-A, no qual regulamentava o instituto. Neste diapasão é que fora proposto o projeto de lei nº 3.359, em 05/06/2019 pelo senador Flávio Arns (REDE/PR) que tem por fim, soluções a diversas problemáticas, conforme apresentado na ementa do tema, a seguir transcrita: “Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para conferir maior celeridade, eficiência e efetividade ao processo de improbidade administrativa”.

Já no caput da nova redação do artigo 17-A, colocou-se fim à dúvida sobre os legitimados e, também, com relação ao momento de celebração. De mesma forma, trouxe a

inclusão de hipóteses de suspensão e interrupção do prazo prescricional, sem deixar lacunas como aqueles existentes atualmente. Vale mencionar, ainda, a ótima ideia de quando “houver notícia de atos de corrupção de agentes políticos”, a legitimidade dar-se exclusivamente ao Ministério Público. No mais, as mudanças, em resumo, são as seguintes explicadas no texto:

Equipara a agente público o particular que celebrar ajustes administrativos. Prevê que a indisponibilidade de bens do indiciado possa assegurar o pagamento de possível multa civil. Especifica atos de improbidade que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública. Dispõe sobre as penas para atos de improbidade. Prevê a possibilidade de desconto em folha do agente público até o valor do enriquecimento ilícito auferido ou do prejuízo causado. Autoriza o parcelamento do débito resultante da condenação. Dispõe sobre a realização de acordo de colaboração com o MP ou com a pessoa jurídica interessada, bem como possibilita redução de pena e isenção de verbas sucumbenciais em caso de confissão, acordo e abreviação do processo. Dispõe sobre o prazo prescricional nas ações de improbidade.

Forçoso destacar que a intenção não é defender a proposta legislativa, mas sim mostrar que há consenso entre os mais diversos atores do Direito acerca da perigosa lacuna legislativa que fora promovida. Nos momentos em que se abrem margens ao entendimento de cada um, a matéria torna-se subjetiva, ao passo de ser possível utilizar-se destas para o proveito próprio, e, desconstituir a ótima ideia de consensualidade na Lei de Improbidade.

3 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo incutir na aplicação do Acordo de Não Persecução Cível nas Ações de Improbidade Administrativa, notadamente pela mudança de paradigma realizada pelo denominado Pacote Anticrime, bem como analisar se a mudança legislativa fora suficiente para sua plena aplicação e utilização pelos interessados.

Ao se adentrar na análise do ANPC, verificou-se grande problemática atinente a ausência de regulamentação, motivada pelo veto do Presidente da República ao artigo 17-A. Por oportuno, destaca-se que ao menos, a disposição do instituto no corpo legal, já se apresenta como ponto positivo, visto que, apenas parte da doutrina e do Judiciário, conjuntamente com órgãos do Ministério Público já buscavam soluções consensuais em matéria de improbidade administrativa, entretanto sem respaldo da legislação.

Nesse sentido, depreende-se que, diante da lacuna legislativa, a principal ferramenta para embasamento conquanto a parte procedimental encontra-se em resoluções e notas técnicas dos Ministérios Públicos, como aquela na qual adveio do Colégio dos Procuradores de Justiça de São Paulo. Há, também, ajuda da doutrina, porém, por referir-se à novidade, o estudo do tema é escasso, o que ainda levará a muitas mudanças de entendimento.

E de tais documentos, precipuamente, salienta-se que são legitimados à propositura o Ministério Público e as pessoas jurídicas de Direito Público interessadas na questão, nos quais, firmaram um negócio jurídico bilateral, de maneira em que à parte contrária é opcional o aceite às cláusulas apresentadas. Impende destacar que, a natureza jurídica do ANPC é complexa, ao

ponto de não se considerar como negócio típico ou atípico, na qual permite-se, regulação de normas materiais e até mesmo, aquelas de cunho processual.

Adiante, infere-se que o acordo pode ser celebrado em fase extrajudicial e judicial, sem que se tenha um parâmetro certo de momento exato na ação já em curso. Até porquê, embora haja divergências sobre a pactuação de acordo nas ações em andamento, no momento, aparenta-se que o Superior Tribunal de Justiça tende a permiti-la, de acordo com decisão mais recente, que permitiu o ANPC em demanda na qual achava-se em grau recursal.

Por óbvio, ficou evidente a necessidade de se cumprir alguns pressupostos para que se possa pactuar o acordo, especialmente, realizar o ressarcimento ao erário ou perder aqueles bens resultados da prática do ilícito. Outros requisitos estão a ser criados por resoluções do Ministério Público, de modo a, respeitada a sua força infralegal, não serem obrigatórios, mas sim servirem como recomendações. De mesma forma, deve haver proporcionalidade, a fim de não se tornar impossível que se chegue à solução consensual.

Denota-se grandes discussões relacionadas com a negociação de sanções que resultem na inelegibilidade da Lei Complementar n.º 64/1990, ao passo que, existe um conflito entre a consensualidade e a permissão de negociar-se direitos indisponíveis. Defendemos a tese, conjuntamente com o Ministério Público de São Paulo, que quando estar-se diante desta circunstância, o ideal é a não propositura do ANPC, vez que, assim, evita-se possíveis concordatas nas quais beneficiam certos agentes que buscam cargos eletivos.

Ainda, vislumbra-se que os legitimados à proposta do acordo têm o condão de impugnar instrumentos sem a observância das balizas legais, ou seja, que contrariem o interesse público. Podem utilizar-se da complementação do acordo e da Ação Civil Pública, se o acordo for firmado extrajudicialmente ou não for provida a impugnação durante a fase judicial – abre-se também pressupostos para a interposição de apelação contra sentença homologatória. Imperioso destacar que, se o motivo de resistência se tratar de vício insanável, há motivação suficiente para a responsabilização em matéria de improbidade.

Por derradeiro, apontou-se proposta legislativa que resolveria algumas questões nas quais encontram-se abertas. E este meio, adequação da redação da LIA parece-nos o mais eficaz, ao passo que, um texto bem formatado exclui a margem de interpretação e provoca maior segurança jurídica, situações benéficas a todos os operadores do Direito brasileiro.

Desta feita, ultrapassa-se a problemática acerca da aplicação de métodos autocompositivos no campo da Lei de Improbidade Administrativa, com o condão de resultar na maior eficiência deste diploma e benefícios ao combate à corrupção. Evidentemente, pelo fato de ser novidade legislativa, a aplicação na prática, neste momento, tem ar de incertezas, o que, com o passar do tempo tende a não ocorrer. Imprescindível, contudo, que sempre se preserve o interesse público, sem a utilização para benefício de apenas alguns sujeitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Landolfo. **O acordo de não persecução cível e a hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “I, da Lei Complementar 64/1990.** GEN JURIDÍCO, 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/11/03/acordo-nao-persecucao-civel-lei/>>. Acesso em 25 de maio de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 31 de março de 2021.

_____. Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em 20 de maio de 2021.

_____. **Despacho do Presidente da República**, de 24 de dezembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Ed. 248 – A. Seção 1- extra. Pg. 9. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm>. Acesso em 24 de maio de 2021.

_____. Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em 11 de maio de 2021.

_____. Lei n.º 12.846, de 1º de Agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 16 de maio de 2021.

_____. Lei n.º 13.964, de 24 de Dezembro de 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art3>. Acesso em 31 de março de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DE PAULA, Ana Paula Guimarães; FARIA, Luísa Campos. **Acordo de não Persecução Cível: desafios e perspectivas.** 14 ed. Brasília: Revista Defensoria Pública da União, 2020. p. 75-93.

Disponível em: <<https://revistadadpu.dpu.def.br/article/download/382/228/1933>>. Acesso em 25 de maio de 2021.

DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina. **O Consenso em Matéria de Improbidade Administrativa Limites e Controvérsias em torno do Acordo de não Persecução Cível Introduzido na Lei N° 8.429/1992 pela Lei N° 13.964/2019**. Valença: Revista Interdisciplinar de Direito Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UniFAA), 2020, v. 18, n. 1, pp 145-162. Disponível em: <<https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/download/845/609/>>. Acesso em 26 de maio de 2021.

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

DO PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa. **Reflexões sobre o Acordo de Não Persecução Cível**. Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/boletimdompggo/2020/02-fev/artigos/artigo-FabianaLemes.pdf>>. Acesso em 25 de maio de 2021.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; 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**. Rio de Janeiro: Migalhas, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E343B44ED_Artigopacoteanticrimeeiimprobid.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2021.

SÃO PAULO. Colégio dos Procuradores de Justiça. **Resolução n.º 1.193**, de 11 de março de 2020. Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7º, § 2º da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1193.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2021.

_____. Ministério Público. **Nota Técnica 02/2020**. Assunto: 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. Disponível em: <http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/002-nt%202020.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2021.

Submetido em 28.09.2021

Aceito em 18.10.2021