

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

CAROLINE SCHIERZ

Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania (2022) – Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA. Curitiba – PR. E- mail: carolineschierz@gmail.com.

MATEUS BERTONCINI

Professor do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do UNICURITIBA/ÂNIMA. Pós-Doutor pelo IGC-CDH/FDUC. Pós-Doutor em Direito pela UFSC. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela UFPR. E-mail: mateusbertoncini@uol.com.br.

Objetivo do trabalho

O presente trabalho propõe investigar em que medida é possível a celebração de acordos em matéria de improbidade administrativa. Desse modo, em sua redação original, a Lei 8.429/92 vedava expressamente “acordos, transações ou conciliações” no âmbito da improbidade administrativa. Entretanto, instrumentos normativos posteriores passaram a admitir tal possibilidade, destacando-se a previsão de acordo de não persecução civil pelo Pacote Anticrime (Lei 13.964/19) e posteriormente sua regulamentação com alteração promovida pela Lei 14.230/2021.

Metodologia

Para o desenvolvimento da pesquisa utiliza-se no método dedutivo, com pesquisa de cunho exploratório mediante revisão bibliográfica e legislativa, buscando-se ainda a colheita de dados sobre acordos de não persecução civil em matéria de improbidade administrativa firmados com o Ministério Público.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; Acordo de não persecução civil; Lei 8.429/92; Pacote Anticrime; Lei 14.230/2021.

Revisão de literatura

____O constituinte inseriu no *caput* do artigo 37, como um dos princípios da Administração Pública, o princípio da moralidade administrativa. Ademais, no parágrafo quarto do aludido dispositivo dispôs sobre as sanções decorrentes do atos ímprobos (BRASIL, 1988).

A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Administrativa – LIA, veio normatizar o contido no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Nesse passo, em seu artigo 17, § 1º, vedava em sua redação original expressamente a celebração de acordos, transações ou conciliações nas ações de improbidade administrativa, tendo em vista os bens jurídicos por ela tutelados envolverem direitos transindividuais difusos: a moralidade e a probidade administrativas e o patrimônio público.

Além disso, para compor o sistema legal de defesa da moralidade, sobreveio a Lei 12.846, promulgada em 1º de agosto de 2013, aclamada como Lei Anticorrupção, que estatui a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, havendo entrado em vigor no dia 29 de janeiro de 2014.

A Lei Anticorrupção operacionalizou em seus artigos 16 e 17, no âmbito administrativo, a possibilidade de ser firmado acordo de leniência entre o ente público e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos, desde que estas efetivamente colaborassem com as investigações do processo administrativo, mediante o preenchimento de determinados requisitos (art. 16, § 1º e incisos), assim como o acordo de colaboração premiada no Direito Penal (Lei 12.850/2013). Entretanto, a celebração do acordo de leniência na esfera administrativa não impedia que eventuais sócios ou responsáveis legais fossem responsabilizados pelos mesmos fatos na esfera judicial, conforme o disposto nos artigos 18 e 30 (BRASIL, 2013).

Desse modo, ocorreu a edição da Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015, que modificou a Lei Anticorrupção passando a estabelecer que o acordo de leniência obstará o ajuizamento ou prosseguimento das ações judiciais previstas no artigo 19 da mencionada lei, bem ainda das ações de improbidade administrativa ou de natureza civil (BRASIL, 2015b).

Logo, a Medida Provisória n. 703/2015 revogou o disposto na redação original do §1º de seu artigo 17 da LIA. Contudo, a aludida medida provisória teve sua vigência encerrada na data de 29 de maio de 2016, devido sua não conversão em lei, consoante Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n. 27 de 2016 (BRASIL, 2016). Assim, houve o reestabelecimento da proibição de acordos, transações ou conciliações no âmbito das ações de improbidade administrativa.

Por sua vez, o Código de Processo Civil de 2015, para além de enfatizar a mediação, a conciliação e outros métodos de solução consensuais de conflitos, passou a prever sua aplicabilidade pela Administração Pública, ao estatuir a criação de câmaras de mediação e conciliação pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não afastando outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou mediante profissionais independentes (BRASIL, 2015a).

A Lei 13.129/2015 alterou a Lei da Arbitragem (Lei 9.307/96) para admitir o emprego de procedimento arbitral para o Poder Público. Já a Lei 13.140/2015 (Lei da Mediação) versou sobre a mediação como meio de solução de controvérsias e autocomposição de conflitos também no âmbito da Administração Pública.

O Conselho Nacional do Ministério Público, mediante a Resolução n. 179 de 26 de julho de 2017, em seu artigo 1º, § 2º, estabeleceu ser “cabível compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa,



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM MATÉRIA 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.”

Para mais, no artigo 1º conceituou o compromisso de ajustamento de conduta como “instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração” (BRASIL, 2017). A esse respeito, Mateus Bertoncini conclui ser adequado reconhecer outras formas de solução de conflitos nas hipóteses de improbidade administrativa (2018, p. 84).

Também na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4657), dentre as diversas alterações operadas pela Lei n. 13.655/2018, adveio a possibilidade de celebração de compromissos com interessados, com o objetivo de eliminação de “irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público”, consoante previsão contida no *caput* do artigo 26.

A Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime), publicada em edição extra de 24 de dezembro de 2019, além de trazer mudanças na legislação penal e processual penal de combate à corrupção, modificou o § 1º do artigo 17 da Lei 8.429/92 para permitir a celebração de acordo de não persecução civil e admitiu a possibilidade de solução consensual no § 10-A. Em que pese o texto aprovado pelo Congresso Nacional ter pretendido delimitar os requisitos para formalização dos ditos acordos no artigo 17-A na Lei 8.429/92, tal dispositivo sofreu o veto do Presidente da República.

Portanto, a doutrina criticava que apesar da existência de previsão de celebração de acordo de não persecução civil na LIA, de outro lado não havia a regulamentação de tal instrumento, cabendo a aplicação analógica das diretrizes de resoluções do Ministério Público, uma vez que a ausência de regulamentação não poderia constituir óbice para a realização dos acordos (SOUZA; FREITAS, 2020).

Desse modo, recentemente ocorreu a inclusão do artigo 17-B, promovida pela Lei 14.230/2021, regulamentando a celebração de acordo de não persecução civil pelo Ministério Público. A partir do § 2º do artigo 17-B extrai-se que a celebração de eventual acordo de não persecução civil deve ter por principal norte o respeito ao princípio da moralidade administrativa (LIMA; FERREIRA, 2020, p. 10).

Nesse sentido, Elton Venturi ensina que a princípio os conflitos relacionados a direitos transindividuais difusos, como a moralidade administrativa e o patrimônio público, não permitiriam solução consensual, sendo preciso o Poder Judiciário para dirimi-los. Entretanto, “o mero fato de um direito ser considerado ‘indisponível’ não pode implicar sua automática inegociabilidade”. Ademais, salienta que “é possível afirmar que o Brasil vive um histórico momento no qual se procura criar um novo sistema de Justiça multiportas, por via da institucionalização dos chamados meios alternativos de resolução de conflitos” (VENTURI, 2016, p. 5).

Por sua vez, Eurico Bitencourt Neto anuncia que as transformações do Estado moderno implicaram em novos desafios à Administração Pública, que passou a ser “conformadora geral da ordem econômica e social”, com atuação transversal e prospectiva, em busca da realização dos objetivos centrais do Estado de Direito



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Democrático e Social de uma forma mais efetiva, levando-se a uma Administração concertada (BITENCOURT NETO, 2017, p. 12).

Daniela Thomes Coelho e João Felipe Figueira de Mello, ao abordar a flexibilização da atuação da Administração Pública para a via negocial, fazendo com que os atores se relacionem não apenas em contraposição entre si, mas ainda em colaboração, sustentaram ainda a eficiência dos instrumentos de consensualidade para o controle de abusos (2021, p. 6-7).

Ante o exposto, há expressa previsão legal do acordo de não persecução civil para a responsabilização por improbidade administrativa, assim como de seu procedimento, traduzindo, assim, maior segurança jurídica e transparência.

Resultados obtidos ou esperados

O presente trabalho revelou que a Lei de Improbidade Administrativa impedia em sua redação original a celebração de acordo, considerando *a priori* a indisponibilidade dos bens jurídicos tutelados. Nesse esteio, demonstrou-se a existência de inovações legislativas em busca de maior consensualidade também no público e de alternativas ao processo judicial.

Seguindo essa direção, a Lei 8.429/92 sofreu modificações pelo Pacote Anticrime, que alterou o § 1º do artigo 17 para admitir acordos de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa, e, posteriormente, pela Lei 14.230/2021 com a inclusão do artigo 17-B para sua regulamentação.

No entanto, a celebração de eventual acordo deverá ter como principal esteio o princípio da moralidade administrativa, consoante inteligência do § 2º do artigo 17-B da LIA, além da resolução mais eficiente.

Por fim, tendo em vista ser recente a alteração promovida pela Lei 14.230/2021, entende-se ser possível a continuidade da presente pesquisa com a busca de dados concretos sobre os acordos de não persecução civil efetivamente firmados pelo Ministério Público.

Tópicos conclusivos

Assim, procurou-se traçar uma evolução jurídico-normativa sobre a possibilidade de celebração de acordos por ato improbidade administrativa, a demonstrar que as transformações de uma sociedade complexa e globalizada com interesses não uniformes, acarretaram maior aproximação entre o público e o privado e colaboração entre si, passando a existir módulos convencionais ou consensuais em uma Administração concertada, tal qual os acordos de não persecução civil.

Referências bibliográficas:



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

BERTONCINI, Mateus. Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa?. **Seqüência** (Florianópolis), n. 79, p. 63-88, ago. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/seq/a/K5vBhCDDVP4zMdh6vWrdd5y/?format=pdf\(=pt](https://www.scielo.br/j/seq/a/K5vBhCDDVP4zMdh6vWrdd5y/?format=pdf(=pt). Acesso em 28 maio 2022.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Iterorgânica**: Direito Administrativo e Organização no Século XXI. São Paulo: Almedina, 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 28 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em 28 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em 28 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. Acesso em 28 maio 2022.



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

BRASIL. **Medida provisória n.º 703, de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm. Acesso em 28 maio 2022.

COELHO, Daniela Thomes; DE MELLO, João Felipe Viegas Figueira. Um estudo empírico sobre a consensualidade na atividade extrajudicial do Ministério Público Federal em matéria de improbidade administrativa. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, e-ISSN: 2525-9822, Encontro Virtual, v. 7, n. 1, p. 38–59, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9822/2021.v7i1.7791>. Acesso em 28 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 179 de 26 de julho de 2017**: regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resol%C3%A7%C3%A3o179.pdf>. Acesso em 28 maio 2022.

LIMA, Wellington Henrique Rocha de; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Autocomposições como efetivas formas de resolução de demandas eivadas de ato de improbidade administrativa. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 24, n. 1, p. 25-38, mar. 2020. DOI 10.5433/21788189.2020v24n1p25. ISSN 2178-8189. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/37704>. Acesso em 28 maio 2022.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? *Revista de Processo*, vol. 251/2016, p. 391-426, jan/2016. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4597236/mod_resource/content/TRANSACAO_DE_DIREITOS_INDISPONIVEIS%20-%20Elton%20Vent. Acesso em 28 maio 2022.

SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Os acordos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 55-76-, jan./jun. 2016. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/6406/pdf>. Acesso em 28 maio 2022.

