

A APLICAÇÃO DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Aline Cristine Valle Costa¹

RESUMO

Diante de um cenário constitucional de integração dos valores fundamentais e dos direitos humanos, são notórias, não somente a constitucionalização, mas a institucionalização do Princípio do Acesso à justiça como meio eficaz para a resolução do conflito existente entre o indivíduo e o aparato estatal. Contudo, por mais íntegra, verdadeira, ou construtiva que seja a norma constitucional instigadora da harmonia social e da solução pacífica de controvérsias, se não houver uma adequada realização da política judiciária e administrativa nacional, o princípio do Acesso à Justiça e até mesmo da solução do litígio em tempo razoável, passam a ser inaplicáveis, tendo em vista a eficácia dos métodos consensuais de solução de conflitos. Nesse cenário, este artigo objetiva estabelecer a relação entre os instrumentos de autocomposição de litígios, especialmente diante do artigo 17, parágrafo 1º, da Lei n. 8.429/92, cuja redação foi alterada pela Lei n. 13.964, de 2019, com o objetivo de proporcionar celebração de acordo de não persecução cível no âmbito das ações de improbidade administrativa.

Palavras- Chave: acordo; improbidade administrativa; métodos consensuais; não persecução cível;

¹ Graduanda em Direito do IDP- Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa, graduanda em Gestão de Políticas Públicas na Unb- Universidade de Brasília, atualmente estagiária na Defensoria Pública do Distrito Federal, discente de Civil and Commercial Contracts da Universidade Nova de Lisboa e interessada nas áreas do direito administrativo, processual civil e direitos humanos.

THE APPLICATION OF CONSENSUAL IN CONFLICT RESOLUTION REGARDING ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT

ABSTRACT

Against of a constitutucional background, in which core rules and human rights are preserved; the institutionalisation of the access to the courts principle is well-known and its na effective way to solve a conflict between the government and citizens. However, the constitutional rule to a peaceful resolution of societal conflicts is constructive and faire, if there is not an adequate carrying out of administrative and judicial policies, the access to the courts and conflict resolution in a reasonable time turning to be inapplicable regardless the efficinecy of the consensual methods. In this scenario, this article aims to stablish a relation between the instruments for peaceful settlement of disputes, specially by the article 17, paragraph 1, of Law 8.429/92, whose wording was changed by Law 13.964/19, in which the objective is to proporcionate the conclusion of a civil non-prosecution agreement within administrative improbity lawsuits.

Keywords: agreement; administrative improbity; consensual methods; non-prosecution;

INTRODUÇÃO

A ampla extensão normativa brasileira engloba diplomas constitucionais, infraconstitucionais, substanciais, materiais e processuais, de forma a viabilizar a aplicabilidade dos princípios para a análise da Lei de Improbidade Administrativa inserida no contexto do microssistema dos direitos metaindividuais.

A partir da reconstitucionalização do país, ocasionando o movimento jurídico-social do neoconstitucionalismo, a Constituição de 1988 fora capaz de promover uma clarificação do Estado Democrático de Direito. Por meio desta forma de Estado, iniciou-se a nova interpretação constitucional fincada nos preceitos fundamentais e, principalmente, na dignidade da pessoa humana como conteúdo jurídico essencial do núcleo dos direitos fundamentais².

Hodiernamente, garante-se a aplicação da tutela jurisdicional com base nos valores e princípios constitucionais. Essa função dos princípios, para Habermas³, é exercida em virtude do seu caráter deontológico, garantindo que eles sejam universalmente obrigatórios e não apenas preferíveis.

Por conseguinte, os princípios da Dignidade da Pessoa Humana, do Acesso à Justiça e da Resolução do Conflito em tempo Razoável tornaram-se conteúdo vinculante, de incidência direta e concreta, presentes na *Lex Matter* e direcionam-se para o intérprete e julgador da lide.

Com o objetivo de adequar-se às novas demandas e melhorar a qualidade da prestação jurisdicional, diversos diplomas normativos passaram a prever e regulamentar institutos consensuais de composição de litígios, como a conciliação, a mediação e a negociação.

No âmbito da improbidade administrativa, conteúdo que se põe a discutir, percebe-se uma crescente alteração no modo de pensar o direito administrativo, este que jurisdicionalizado de modo punitivista caminha para que o direito seja mais

² ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

³ HABERMAS. Entre fatos e normas: contribuições para uma teoria do discurso do Direito e da democracia. Tradução William Rehg. New York: MIT Press, 1988. p. 257.

horizontalizado, permitindo novas perspectivas de aplicação do direito efetivo quanto aos direitos constitucionais.

Desse modo, quanto aos métodos consensuais aplicáveis à ação de improbidade administrativa, a Lei nº 13.964/2019 alterou a Lei nº 8.429/1992, permitindo a celebração de acordo de não persecução cível.

A partir dessas premissas, trabalharemos a seguir, primeiramente: conceito, natureza jurídica e sanções na lei de improbidade administrativa. Passado esse pilar inicial, será abordado o histórico da possibilidade de efetuar acordos nas ações de improbidade até a Lei n. 13.964/2019, passando pelo Código de Processo Civil de 2015 e, também, pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB.

Por fim, será demonstrado, portanto, que os meios consensuais de solução de conflitos são amplamente reconhecidos em leis que fazem parte do microsistema de enfrentamento aos atos ilícitos de servidores públicos que praticam a corrupção, passiva ou ativa como forma de improbidade.

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Um comportamento será visto como probó quando estiver conforme as disposições legais específicas; por contraposto, a improbidade está relacionada aos influxos morais dotados de arbitrariedade, que por isso, vão de encontro às determinações legais. Percebe-se, desse modo, que a descrição de um é resultado da inaplicação do outro termo.

O ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei n. 8429/92, criou um sistema de tutela de interesses difusos referentes à Probidade na Administração Pública. Por meio desta lei, os agentes públicos que incorrem na prática de atos ímprobos descumprem os princípios basilares da administração pública direta e indireta - legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. (art. 37, caput, CF).

Conforme explica Marino Pazzaglini⁴, a improbidade revela-se na obtenção de vantagem patrimonial, no dano ao Erário e na quebra dos princípios da Administração Pública, seja pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos seja pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública ou, ainda, pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Já na lição do administrativista José Afonso da Silva⁵, a improbidade administrativa é imoralidade administrativa qualificada. Ao praticar ato de corrupção, o administrado rende-se à desonestidade, recusa a primazia do interesse público e percorre aos poderes e facilidades decorrentes da administração, de forma a obter proveito pessoal ou para outrem e, assim, rejeita a moralidade pública e individual, podendo ser responsabilizado, penal, civil e administrativamente.

Por meio da leitura da Lei n. 8429/92, percebemos que os sujeitos ativos, passíveis de praticar a improbidade administrativa, não são somente servidores públicos, mas todo e qualquer indivíduo que exerça função na administração pública (art. 2º) e os particulares, seja os que concorrem para a prática do ato, seja os que obtêm qualquer benefício advindo da ação (art. 3º) e, por isso, prejudicam, logo, as administrações direta ou indireta ou, ainda, as entidades privadas que recebem verba pública.

Com efeito, a Lei 8429/92 disciplinou os aspectos sancionatórios trazidos pela Constituição Federal em seu artigo 37 parágrafo 4º aos agentes ímprobos; do diploma legal extrai-se o rol de sanções aplicadas àquele que descumprir a probidade administrativa, consoante ao artigo 12 da Lei 8429/92. Além disso, é importante ter em mente que o legislador conferiu a cada inciso do artigo 12 relação própria para determinada categoria de improbidade.

Ademais, ao leitor da referida lei vale destacar que a natureza jurídica das sanções de improbidade administrativa é cível e, o rol de sanções, não é, de forma alguma,

⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 2. Ed. São Paulo, Atlas, 2007, p. 37-38.

⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 650.

taxativo, e, portanto, a LIA trouxe novas sanções aplicáveis, em vista da faculdade do intérprete e julgador do caso a ampliação ou aplicação de forma diferente das sanções previstas no art. 37, parágrafo 4º da CF: ressarcimento ao Erário; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; e indisponibilidade de bens.

A referida ampliação das sanções ordinárias previstas no art. 37, parágrafo 4º da CF é visível no artigo 12 da LIA. O artigo prevê que, independentemente dos processos investigatórios e processuais submetidos à legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito a cominações e, por isso, sanções extraordinárias, a serem aplicadas isoladamente ou cumulativamente de acordo com a gravidade do ato e o proveito econômico obtido.

Conforme a redação do artigo, pode o juiz aplicar, além das punições ordinárias, multa extremamente gravosa ao administrado, cujo valor varia conforme: o acréscimo patrimonial nos casos de enriquecimento ilícito; o valor do dano nos casos de prejuízo ao Erário; o valor da remuneração percebida pelo agente nos casos de atos que atentam contra os princípios da administração pública e; o valor do benefício financeiro, ou tributário, concedido nos casos de atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros. Pode ainda, o agente ficar impossibilitado de contratar com o poder público.

Cumprе destacar que para configurar a improbidade administrativa, o Superior Tribunal de Justiça, por intermédio do relator do Eresp 479812, ministro Teori Albino Zavascki, entendeu que o elemento subjetivo é essencial. Conforme o ministro:

“As duas Turmas da 1ª Seção já se pronunciaram no sentido de que o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 805080/SP, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 06/08/2009; REsp 804052/MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 18/11/2008; REsp 842428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21/05/2007; REsp 1.054.843/SP, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23/03/2009, esse último assim ementado:”

Processual Civil e Administrativo Violação do art 55 do CPC: Inocorrência. Improbidade Administrativa Tipificação. Indispensabilidade do elemento subjetivo (dolo, nas hipóteses dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 e culpa, pelo menos, nas hipóteses do art 10). Precedentes. Cerceamento de defesa configurado, já que foi negada ao recorrente a produção de prova endente a afastar a configuração do elemento subjetivo. Recurso Especial provido.

ACORDO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme a redação original do artigo 17 parágrafo 1º da Lei. 8429/92, não se admitia a conciliação, a transação ou a negociação, ou seja, vedados estavam os métodos consensuais de solução de conflitos:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

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

Acredita-se que ao legislar artigo como esse, a administração pública estava a proteger, de forma primordial, o princípio da indisponibilidade do interesse público. Apesar de, no período de elaboração da referida lei, já passara a redação da Constituição de 1988, ainda estávamos no período de reconstrução da era democrática e, logo, tomaria algum tempo para que os direitos e deveres coletivos, tanto positivos quanto negativos da Administração Pública, fossem implementados na prática.

Tal é verdade que este dispositivo, parágrafo 1º do artigo, já era criticado por parte da doutrina representada por Carlos Henrique da Costa Leite⁶; segundo os adeptos desta corrente, o dispositivo violaria os princípios da eficiência e da economicidade ante a extrema valorização do interesse público. Ademais, seria lição cogente da constituição a solução pacífica dos conflitos.

Esta valorização extrema do interesse público demonstrava-se prejudicial uma vez que o Estado se percebia punitivista e recusava a aplicação do direito a promover a

⁶ Carlos Henrique da Costa Leite *apud* MARTINS, André Chateaubriand. Arbitragem e Administração Pública *em* CAHALI, Francisco José et. al. Arbitragem: Estudos sobre a Lei n. 13.129, de 26.05.2015. São Paulo: Saraiva, 2016. p 74.

solução do litígio em tempo razoável, de modo que a apuração do inquérito e a condução da ação de improbidade se tornava custosa para ambos o administrado e a máquina estatal.

No contraponto, o princípio da indisponibilidade do interesse público assevera que a Administração deve realizar suas condutas sempre velando pelos interesses da sociedade, mas nunca dispondo deles, uma vez que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra, pois o titular desses bens é o povo. Isto significa que a Administração Pública não tem competência para desfazer-se da coisa pública, bem como, não pode desvincular-se da sua atribuição de guarda e conservação do bem. Desse modo, a disponibilidade dos interesses públicos somente pode ser feita pelo legislador (VIEGAS, 2011)⁷.

Contudo, não faz sentido a suposta incompatibilidade do interesse público e o uso dos meios consensuais de solução de conflitos e, nesse sentido diversos diplomas normativos subsequentes seguiram com esse entendimento, foram esses: A Lei 9099/05 (Lei dos Juizados Especiais); a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (que disporá sobre o tratamento adequado dos conflitos no judiciário); A Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); Lei 2848/2013 (Lei das Organizações Criminosas).

Num primeiro momento, as leis que possibilitam os acordos eram, em sua maioria, voltadas para o direito privado. Até que o cenário mudou com a edição da lei de mediação, Lei n. 3140/2015, que dispunha sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares, além de permitir a consecução do acordo no âmbito da administração pública.

Logo em seguida desta lei, foi editado o Novo Código de Processo Civil, o qual admite meios autocompositivos a fim de resolver a lide, exemplo disso é que em seu artigo 3º, §§ 2º e 3º, pelo qual “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e “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”.

⁷ VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092&revista_caderno=4>

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Em se tratando do conteúdo parte da LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro - influenciadores da aplicação do acordo de não persecução cível na ação de improbidade administrativa, temos de destacar, antes de tudo, a natureza jurídica de uma norma indicativa tal qual a LINDB.

Conforme a doutrina clássica de Pontes de Miranda⁸, há no direito brasileiro, normas de “metadireito” ou, “sobredireito” (lex legum, ou seja, no caso da LINDB (antiga LICC) trata-se de uma norma jurídica que visa a regulamentar outras normas. A natureza jurídica da LINDB, conforme Tartuce⁹, que segue a mesma linha de Miranda, é indicativa; essas normas abrangem não só as ideias básicas da legislação nacional, mas também os princípios filosóficos, fundamentais do Direito.

Tendo papel de instruir o aplicador do direito de como as outras normas do ordenamento devem ser sobrepostas, a LINDB recebe patamar fundamental na improbidade administrativa quando, a partir de 2018, com a edição da Lei. 13655/2018 passou a trazer disposições não concernentes ao direito privado como antes fazia, mas ao direito público.

Nesse íterim, as disposições dos artigos 20 a 30, em especial do artigo 26 a 28 da LINDB autorizavam a firmação de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) nas ações de improbidade administrativa, mercê da superação interpretativa da vedação prevista no art. 17, §1º da Lei 8.429/92. Surge, então, desavença, pois as indicações da LINDB que criavam uma série de mecanismos de proteção do gestor iam de encontro com o artigo 17, parágrafo 1º da Lei. 8429/92. Saliento o artigo 26:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados,

⁸ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Introdução à política científica. Rio de Janeiro, Gamier, 1924. p.189-0.

⁹ TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil – Volume Único. 7 ed. São Paulo: Método, 2017, p. 1-2.

observado a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

A parte majoritária da doutrina¹⁰, defensora de Pontes de Miranda, podemos citar Fábio Medina Osório, Celso Antônio Bandeira de Melo e Maria Sylvia Di Pietro defende a natureza jurídica cível da lei de improbidade, apesar dessa ter incorporado os métodos consensuais advindos do direito penal. Por força do artigo 26, a possibilidade de celebração de compromisso com os agentes incólumes da administração seria norma de sobredireito e, conseqüentemente, teria aplicação precedida da Lei de improbidade administrativa. Sendo possíveis, portanto os métodos consensuais no direito sancionador. Nas palavras de Eduardo Lessa Mundim: (MUNDIM, 2016, p.62).

“Paulatinamente, tem-se visto a admissão, no Direito Sancionador, das figuras da justa causa, da bagatela¹¹, da transação¹², do ônus do Órgão Acusador em provar o fato constitutivo do direito alegado (presunção de inocência do Réu), da verdade real, da dosimetria das sanções, da incidência da ponderação judicial ou dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade”.

Dessa maneira, posicionou-se o IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, por meio do Enunciado 18¹³.

A controvérsia, por sua vez, fora de vez sanada com a edição da Lei n. 13964/19, que modificara o artigo 17, §1º da LIA. O dispositivo passou a dispor que “as ações de que trata este artigo admitem a *celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta lei*” e o novo §10-A acrescentou que “*havendo a possibilidade de solução*

¹⁰ Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 14, n. 1, p. 1-106, Jan/Jun. 2002.

¹¹ Sobre a questão da bagatela, confira-se o Tema III da essencial obra de autoria do Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO e de MARIANA COSTA DE OLIVEIRA, intitulada Direito Sancionador – Quatro Termas das Garantias do Acusado na Ação de Improbidade Administrativa. Fortaleza: Curumim, 2015.

¹² A Medida Provisória no. 703, publicada no DOU em 21.12.2015, revogou o art. § 1º, art. 17 da Lei no. 8.429/1992, que vedava a transação, o acordo ou a conciliação nas ações de improbidade administrativa.

¹³ Enunciado 18. A LINDB é norma jurídica que impacta todas as regras de direito público, especialmente aquelas que tratam da responsabilização dos agentes públicos que decidem ou emitem opiniões técnicas.

consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias”.

O acordo de não persecução cível axiomatiza que em ambas as esferas extrajudiciais, inquérito civil, administrativo, penal e judicial, em se tratando de ação de improbidade é cabível a solução do conflito com aplicação do princípio da consensualidade, concretizando o acordo de não persecução cível.

No que tange aos contornos do Acordo de não Persecução cível, com base na LIA em seu artigo 17, *caput*, a legitimidade para a celebração do acordo de não persecução cível, será entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas que possam ajuizar a respectiva ação de improbidade. Cavalcante pondera que se trata de “negócio jurídico de natureza extraprocessual ou judicial a depender da hipótese, que está submetido as condições de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos em geral que trata o Código Civil.”¹⁴ Importante ainda a voluntariedade do acordo, não podendo o gestor aderir compulsoriamente, ou sob qualquer forma de coação, entendimento este do STJ.¹⁵

Além do mais, merece destaque o artigo 17, §10-A, inserido na LIA pela Lei Anticrime, que dispõe:

“Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.”

Insta comentar que, ao contrário do que muito foi defendido por alguns autores, o cerne deste dispositivo não objetivava a enunciação de um prazo de preclusão para a celebração do acordo, isto é, o legislador permitiu ampliar as possibilidades de uma solução negociada, por meio da interrupção do prazo para contestação, por até 90 dias. Atualmente a jurisprudência reconhece que o acordo de não persecução cível poderá ser proposto em outros momentos do processo judicial. Ademais, já na esfera extrajudicial, o acordo segue a mesma via do TAC- Termo de Ajustamento de Conduta - uma vez que,

¹⁴ CAVALCANTE, André C.N. [et. al.] **Lei Anticrime comentada**. São Paulo: JH Mizuno, 2020. p.147.

¹⁵ “O compromisso de ajustamento de conduta é um acordo semelhante ao instituto da conciliação e, como tal, depende da convergência de vontades entre as partes (STJ, REsp 596.764/MG, Rel. Ministro Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 17.05.2012, Dje 23.05.2012).

nesses moldes, a finalidade é a dispensabilidade do ajuizamento de uma ação civil de improbidade administrativa.

Assim, o acordo poderá ser proposto, com observância do Ministério Público durante o curso da ação de improbidade, porém está o acordo sujeito a dois requisitos básicos: no que tange à validade do negócio jurídico, deve ser realizado antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, já quanto à eficácia, está o acordo condicionado à homologação judicial (art. 515, II, CPC).

ASPECTOS PRÁTICOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Quanto ao que fora disciplinado pelos órgãos públicos a fim de punir os servidores ímprobos e, desse modo, regulamentar a aplicação do disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429, conforme as competências de cada órgão, podemos citar a Portaria Normativa N. 18 de 16 de julho de 2021 que regulamenta o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. Cite-se o art. 2º da Resolução:

Art. 2º O acordo de não persecução cível - ANPC, previsto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429, de 1992, poderá ser celebrado extrajudicialmente ou no curso da ação judicial, até seu trânsito em julgado, quando presentes indicativos de que a solução consensual se mostre a via mais adequada à efetiva tutela do patrimônio público e da probidade administrativa.

Temos que, apesar deste diploma infralegal da AGU não ter inovado quanto ao tratamento da matéria, mas reproduzido a Lei os dispositivos contidos na Lei 8.479, o tema passou a ser definido de forma expressa pela AGU, o que já é um avanço para a agenda política do órgão.

Além disso, ao prever, na forma do art. 2º, que o acordo poderá ser celebrado extrajudicialmente ou no curso da ação judicial, até o trânsito em julgado, ganha força o entendimento de que a autocomposição é meio admitido na esfera recursal nas ações de improbidade administrativa. Tal qual fora o caso no qual o STJ homologou o acordo de não persecução cível em fase recursal:

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. 3. No caso dos autos, as partes objetivam a homologação judicial de acordo no bojo do presente agravo em recurso especial, o qual não foi conhecido, por maioria, por esta e. Primeira Turma, mantendo-se o acórdão proferido pelo TJSP que condenou o recorrente à modalidade culposa do art. 10 da LIA, em razão de conduta omissiva consubstanciada pelo não cumprimento de ordem judicial que lhe fora emitida para o fornecimento ao paciente do medicamento destinado ao tratamento de deficiência coronária grave, o qual veio a falecer em decorrência de infarto agudo de miocárdio, ensejando, por conseguinte, dano ao erário, no montante de R\$ 50.000,00, devido à condenação do Município por danos morais em ação indenizatória. 4. O Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo deliberou, por unanimidade, pela homologação do Termo de Acordo de Não Persecução Cível firmado entre a Promotoria de Justiça do Município de Votuporanga e o ora agravante, nos termos das Resoluções n. 1.193/2020 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo e n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, tendo em vista a conduta culposa praticada pelo ora recorrente, bem como a reparação do dano ao Município. 5. Nessa linha de percepção, o Ministério Público Federal manifestou-se favoravelmente à homologação judicial do acordo em apreço asseverando que: "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. Resta a toda evidência, portanto, que a transação celebrada entre o Agravante e o Agravado induz a extinção do feito na forma do art. 487, III, "b", do CPC." (e-STJ fls. 1.036-1.037). 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. 7. Homologo o acordo e julgo prejudicado o agravo em recurso especial. (Acordo no AREsp 1314581/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/2021, DJe 01/03/2021).

O Superior Tribunal de Justiça decidiu no sentido de homologar o acordo entre o deputado estadual Carlos Pignatari (PSDB-SP) e o Ministério Público de São Paulo em virtude que os órgãos de cúpula do Conselho Superior do Ministério de São Paulo e o Ministério Público Federal condizerem com o método consensual, por decorrência, o recurso fora extinto.

Ainda no que tange à regulamentação da matéria nos órgãos judiciários, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do conselheiro Silvio Amorim, apresentou proposta de resolução que regulamenta no acordo de não persecução cível em

âmbito federal do Ministério Público¹⁶, levando em conta a já existente Resolução CNMP nº 179/2017¹⁷ que disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta no MP.

Verifica-se a preponderância do órgão do Ministério Público de São Paulo que, em 11 de março de 2020 editou a Resolução N. 1.193/2020-CPJ¹⁸, a qual moderou o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7º, § 2º da Resolução N. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Caso a proposta de Resolução do CNMP seja aceita, caberá aos Ministérios Públicos estaduais verificar se estão adequados ao positivado pelo Conselho.

Diante dos comentários realizados, o acordo de não persecução cível, envolto na eficiência dos métodos alternativos de solução de controvérsias, é meio de o jurisdicionado ser atendido e de ser finalizada a corrupção. Ora, por um lado o infrator acessa a justiça e, por outro, permite-se a desburocratização da máquina estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se pretendeu ressaltar neste artigo, os meios alternativos de solução de conflitos se apresentam como meios propícios e eficientes na resolução das controvérsias que envolvam a Administração Pública direta e indireta quando, dentro dos pressupostos da legalidade, moralidade, eficiência e impessoalidade mostrar-se mais viável para a proteção do interesse público a resolução do mérito.

Além do mais, é notório que estamos diante de um fenômeno de horizontalização do interesse público, na qual a indisponibilidade dos propósitos públicos pode ser relativizada diante da situação concreta. Temos ainda que muito embora a modificação do artigo 17 da LIA tenha sido recente permitindo no âmbito da autocomposição o Termo de Ajustamento de Conduta e Acordo de Não Repercussão Cível em improbidade

¹⁶ PROPOSTA DE RESOLUÇÃO CNMP. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/julho/Proposta_de_Resolucao_-_Acordo_de_Nao-Persecucao_Civel.pdf.

¹⁷ RESOLUÇÃO N. 179/2017 CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>

¹⁸ RESOLUÇÃO N. 1.193/2020-CPJ. Disponível em: http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1193.pdf

administrativa, a doutrina, por sua vez, já sustentava a possibilidade de aplicação de transação ou conciliação em casos de improbidade, principalmente naqueles despididos de gravidade, em que a extensão do dano foi diminuta e que o agente não seja reincidente¹⁹.

No bojo legislativo proporcionador do acordo, a Lei nº 13.655/2018 (alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942 – LINDB - o artigo 26 autoriza a firmação de termos de ajustamento de conduta pelos órgãos legitimados (aqueles constantes do artigo 5º, parágrafo 6º da Lei 7.347/85) nos inquéritos civis e disciplinares e, logo, nas ações de improbidade administrativa. Após, com a entrada em vigor da Lei. n. 13.964/19, passou a ser permitida a celebração do acordo de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa, nos termos de lei específica.

Por meio deste acordo, não se é crível o início de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa, e, assim beneficiam-se ambos - a Administração e o agente infrator, este adere a condições específicas e esquivase de sanções mais gravosas que, próximo ao acordo de leniência, serão aplicadas aos outros agentes responsáveis pelo dano não aderentes às condicionantes do acordo. O poder público, por outro lado, será eficiente e célere na apuração do dano e procederá a reparação do possível dispêndio causado ao erário.

Diante do exposto, procedeu-se neste trabalho a uma análise expositiva e exemplificativa quanto ao histórico da possibilidade de efetivação do acordo em ações de improbidade administrativa. Nada obste que o tema é extremamente longo e complexo, realizados foram os delineamentos principais a fim de concluir para a falibilidade das normas verdadeiramente punitivas para coibir práticas ilícitas e a efetividade da atual redação do artigo 17 da LIA e Artigo 26 da LINDB que, ao preconizar pelo princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, no acesso à justiça e seu desdobramento na duração razoável de um processo para ambos o administrado e o administrador trouxeram uma verdadeira inovação para o ordenamento jurídico brasileiro ao admitir o

¹⁹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 519; SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. Improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 2007. P. 145; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.p. 312-313, 361.

acordo de não persecução civil na improbidade administrativa como método alternativo de solução de controvérsias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Esatúdios Políticos y Constitucionales, 2001. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. Título original: Theorie der Grundrechte.

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sob a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Nova interpretação Constitucional: Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. In: BARROSO, Luís Roberto (coord.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BETTI, Emilio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos: teoria geral e dogmática**. Tradução Karina Janini. 1 ed. São Paulo: Manole, 2005.

CANADAS, Luciara Vanderlinde. **O Acordo de Não Persecução Cível como possibilidade de autocomposição em matéria de improbidade administrativa à luz da Lei n. 13.964/2019-Lei Anticrime**. Direito-Pedra Branca, 2020. Acesso em 03 de julho de 2021. Disponível em: <http://www.riuni.unisul.br/handle/12345/11673>.

CAVALCANTE, André C.N. [et. al.] **Lei Anticrime comentada**. São Paulo: JH Mizuno, 2020.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discrecionariade Administrativa-No Estado Constitucional de Direito-2a Edição-Revista e Atualizada**. Jurua Editora, 2007.

MARTINS, André Chateaubriand. Arbitragem e Administração Pública em CAHALI, Francisco José et. al. **Arbitragem: Estudos sobre a Lei n. 13.129, de 26.05.2015**. São Paulo: Saraiva, 2016.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em 19 de junho de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em 31 de maio de 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

DA SILVA, Jessica Lorrane; DE FREITAS BRANDÃO, Heloanny; BATISTA, Yasmine Alves. **Improbidade administrativa e os meios alternativos de solução de conflitos**. Sistema e-Revista CNJ, v. 4, n. 2, 2020.

DE LIMA, Wellington Henrique Rocha; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **Autocomposições como efetivas formas de resolução de demandas eivadas de atos de improbidade administrativa**. Scientia Iuris, v. 24, n. 1, 2020.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Acesso em 02 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informativo/author/proofGalleyFile/404/363>.

HABERMAS. **Entre fatos e normas: contribuições para uma teoria do discurso do Direito e da democracia**. Tradução William Reheg. New York: MIT Press, 1988.

LEI 13.964/ 2019. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em 12 de maio de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em 20 de maio de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. Brasília, DF: Presidência da república. Acesso em 20 de maio de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Sevilha. **Manual de Pesquisa no Direito.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Soraia da Rosa; SOUZA, Augusto César Borges. **O acordo de não persecução penal e o paradigma da prevenção no enfrentamento à corrupção e à macrocriminalidade econômica no Brasil: novas alternativas ao modelo punitivista tradicional.** Acesso em 02 de julho de 2021. Disponível em: <http://www.ibraspp.com.br/revista/index.php/RBDPP/article/view/374>

MUNDIN, Eduardo Lessa. **Litisconsórcio passivo necessário na ação de improbidade administrativa.** Acesso em 02 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016_241_capDoutrina.pdf

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público.** 2. Ed. São Paulo, Atlas, 2007.

PINHO. Humberto Dalla Bernardina de. **O Consenso em matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do acordo de não persecução cível introduzido na Lei n. 8429/ 1992 pela Lei n. 13.964/2019.** Acesso em 28 de maio de 2021. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/845/609>.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Introdução à política científica.** Rio de Janeiro, Gamier, 1924.

PORTARIA NORMATIVA AGU N. 18, DE 16 DE JULHO DE 2021. Acesso em 31 de agosto de 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-18-de-16-de-julho-de-2021-332609935>.

SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SUAID, Ricardo Adelino; DOS REIS SILVEIRA, Ricardo; DA SILVEIRA, Sebastião Sérgio. **A aplicação dos métodos autocompositivos no âmbito da improbidade administrativa.** Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), v. 8, n. 2, 2020.

STJ homologa acordo de não persecução em improbidade em fase recursal. Acesso em 31 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-02/stj-homologa-acordo-nao-persecucao-improbidade>.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil Volume Único.** 7 ed. São Paulo: Método, 2017.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O princípio da supremacia do interesse público:** Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011.