

# MINISTÉRIO PÚBLICO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ATUAÇÃO RESOLUTIVA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Taiana Castrillon Dionello<sup>1</sup>

Resumo: O Ministério Público brasileiro, apesar de seu perfil constitucional delimitado na Constituição Federal de 1988 e da inserção da consensualidade no ordenamento jurídico como alternativa viável na solução de conflitos, ainda não se afastou de um modelo demandista e burocrático no combate à improbidade administrativa e à respectiva tutela ao patrimônio público. Esse modelo afasta-se de resultados desejáveis na proteção de tais bens jurídicos e demonstra a necessidade de mudança de atuação. Nesse sentido, discorre-se sobre o perfil resolutivo conferido ao Ministério Público, o qual, por meio da consensualidade e da atuação proativa e prioritariamente extrajudicial, promove a concretização de direitos e sua missão constitucional. Analisa-se também a presença da consensualidade no combate à corrupção e à improbidade, e, nesse conjunto normativo, o acordo de não persecução cível (art. 17-B da Lei nº 8.429/92), especialmente à luz da regulamentação conferida pela recente Lei nº 14.230/2021. Diante desse cenário jurídico, a adoção do acordo de não persecução deve ser prioridade de atuação ministerial na seara do patrimônio público e da probidade administrativa, de forma a aproximar-se de resultados socialmente efetivos.

Palavras-Chave: Ministério Público. Atuação Resolutiva. Improbidade Administrativa. Consensualidade. Acordo de Não Persecução Cível.

PUBLIC      MINISTRY      AND      ADMINISTRATIVE

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

## IMPROBITY: RESOLUTIVE PERFORMANCE IN THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT

**Abstract:** The Brazilian Public Ministry, despite its constitutional profile outlined in the 1988 Constitution and the insertion of consensuality in the legal system as a viable alternative in conflict resolution, has not yet departed from a demand-driven and bureaucratic model in the fight against administrative improbity and the respective protection of public patrimony. This model is far from achieving desirable results in the protection of such legal assets, and demonstrates the need for a change of action. In this sense, we discuss the resolute profile given to the Public Ministry, which, by means of consensualism, proactive and primarily extrajudicial actions, promotes the realization of rights and its constitutional mission. The presence of consensuality in the fight against corruption and improbity is also analyzed, and, within this normative set, the civil non-prosecution agreement (art. 17-B of Law No. 8.429/92), especially in light of the regulation conferred by the recent Law No. 14.230/2021. In this legal scenario, the adoption of the civil non-prosecution agreement should be a priority of ministerial action in the field of public patrimony and administrative probity, in order to approach socially effective results.

**Keywords:** Public Ministry. Resolutive performance. Administrative improbity. Consensuality. Civil Non-Persecution Agreement.

**Sumário:** Introdução. 1. O Ministério Público Resolutivo. 2. A consensualidade como novo paradigma no combate à improbidade administrativa. 3. O acordo de não persecução cível. Conclusão. Referências Bibliográficas.

### INTRODUÇÃO



Ministério Público, a partir de seu novo perfil conferido pela Constituição Federal de 1988, bem como pela legislação, evolução jurisprudencial e atos normativos institucionais que se seguiram, vem sendo efetivamente reconhecido como instituição permanente e garantidora dos direitos fundamentais dos cidadãos. Dessa forma, consegue concretizar a sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição Federal).

Com essa mudança de paradigma, exige-se a busca de resultados socialmente concretos e que fogem ao modelo de mandista e burocrático até então vivenciado. Os conflitos passam a ser solucionados pelo Ministério Público, com priorização na via da consensualidade e na atuação extrajudicial.

Nesse atual contexto, porém, a tutela da probidade administrativa e do patrimônio público, da forma que vem sendo feita pelo Ministério Público, por meio de seus membros, ainda está distante desse modelo resolutivo.

No entanto, com a instituição recente do acordo de não persecução cível na Lei nº 8.429/92<sup>2</sup> (Lei de Improbidade Administrativa), primeiramente no seu art. 17, §1º, com redação conferida pela Lei nº 13.964/2019<sup>3</sup>, (legislação conhecida por “pacote anticrime”), e, após, com inclusão do art.17-B pela Lei nº 14.230/2021<sup>4</sup>, abre-se a oportunidade ao membro do

---

2 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 30 out.2021.

3 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

4 BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <

Ministério Público promover uma solução negociada no campo da improbidade administrativa e do patrimônio público. Esse novo panorama jurídico vai ao encontro da atuação resolutiva do Ministério Público e à concretização da sua missão constitucional.

Registre-se que a recente Lei nº 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021, embora tenha alterado significativamente vários dispositivos normativos sensíveis da Lei nº 8.429/92, manteve o acordo de não persecução cível como solução de consensualidade para a tutela da probidade administrativa. Referida lei trouxe várias normas específicas sobre a aplicação desse instituto, o que não ocorria quando houve sua inclusão inicial pela Lei nº 13.964/2019 (pacote anticrime), que por veto presidencial não permitiu qualquer regulamentação sobre o acordo de não persecução cível.

Dessa forma, o estudo propõe demonstrar a necessidade de priorização pelo membro do Ministério Público na utilização da solução negociada no combate à improbidade e à tutela do patrimônio público. Para tanto, dividiu-se a temática para sua exposição didática.

O primeiro tópico versa sobre a mudança de modelo do Ministério Público, especialmente à luz de sua missão constitucional e como instituição permanente e garantidora de direitos fundamentais. Nesse aspecto, serão expostos os instrumentos normativos institucionais de atuação resolutiva e a consensualidade como pressuposto de resolutividade. No segundo tópico, discorre-se especificamente sobre a consensualidade como novo paradigma no combate à improbidade administrativa. No terceiro tópico será aprofundado o estudo sobre o acordo de não persecução cível, instituto sistematizado pela Lei de Improbidade Administrativa, como forma de solução negociada e atuação resolutiva do Ministério Público, trazendo questionamentos

sobre pontos específicos na sua celebração, aplicação e eficácia. Em sede de conclusão, afirma-se que a probidade administrativa e o patrimônio público só serão eficaz e adequadamente tutelados com a utilização prioritária da via consensual de solução de conflitos pelos membros do Ministério Público, destacando-se, dentre os instrumentos jurídicos disponíveis, a utilização do instituto do acordo de não persecução cível.

## 1. O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo perfil ao Ministério Público brasileiro, considerando a instituição de caráter permanente e função essencial à Justiça na tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos ou interesses coletivos e individuais indisponíveis. Nesse aspecto, verifica-se sua inserção no “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” da Carta Magna e seu trato normativo nos artigos 127, 128, 129, 130 e 130-A, que, por consequência, à luz dos artigos 1º e 3º<sup>5</sup>, resulta a conclusão da instituição ter natureza constitucional de garantia constitucional fundamental institucional<sup>6</sup>, indispensável para a concretização dos direitos e garantias fundamentais

---

5 “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.” (...) “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

(BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.)

6 ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à Justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. In: *Manual de direitos difusos*. 2. ed. rev. atual. e ampl. VITORELI, Edilson (Org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 168.

e aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Em paralelo, a mesma Carta Republicana traz um conceito ampliado de acesso à Justiça: o acesso à Justiça não pode ser compreendido somente restrito ao acesso ao Poder Judiciário e ao resultado adequado da prestação jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, da Carta Republicana), mas acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito, o que reflete em dois sistemas de acesso à justiça: a) sistema de acesso por adjudicação, o qual se concretiza, em regra, por meio do Poder Judiciário, por meio de sentenças, liminares e medidas de caráter executivo (vide art. 5º, XXXV, da Constituição Federal); b) sistema de resolução consensual de conflitos, com fundamento no próprio preâmbulo da Constituição Federal, que prevê a harmonia social e comprometida com a solução pacífica de controvérsias, além do art. 4º, inciso VII, que prevê que a República Federativa do Brasil será regida, nas suas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos.<sup>7</sup>

Esse quadro panorâmico de acesso à Justiça conferido pela Constituição Republicana acaba por refletir no Ministério Público, na medida em que estar-se-á diante de instituição essencial da Justiça e que visa garantir e concretizar direitos fundamentais: de um lado, portanto, a Constituição Federal de 1988 além de trazer um Ministério Público demandista, em que a atuação jurisdicional prevalece, transferindo a resolução de problemas ao Poder Judiciário, de outro, apresenta um Ministério Público resolutivo, que opta pela via da consensualidade para a resolução de conflitos, notadamente através de uma atuação extrajudicial e atividade proativa.

O modelo burocrático e demandista do Ministério Público é anterior a própria Constituição Federal de 1988 e é

---

7 ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à Justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. In: Manual de direitos difusos. 2. ed. rev. atual. e ampl. VITO-RELI, Edilson (Org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 188.

replicado novamente na nova ordem constitucional. Na esfera criminal, a sua atuação se constitui, por exemplo, com o ajuizamento de ações penais, controle externo da atividade policial e acompanhamento da instrução processual, caso a caso. Na esfera cível, apresenta-se como autor de ações civis públicas, como *custos legis* em processos cujo bem da vida reclame a atuação do *Parquet*, e, mesmo nos procedimentos administrativos extrajudiciais, como notícias de fato e inquéritos civis, estes são utilizados somente para colheita de elementos probatórios, sem fomentar a consensualidade.

Já o Ministério Público resolutivo se traduz naquele que toma a iniciativa de atuação, priorizando a atuação preventiva e não se restringe ao campo processual. É proativo e antecede os problemas, com maior interação e permanente diálogo com a sociedade, destacando o caminho da consensualidade na solução de conflitos. Na esfera penal, por exemplo, não se contenta em ser titular privativo da ação penal, mas procura ser indutor e transformador da política criminal, sendo fomentador de políticas públicas na área da segurança pública e mobilizador de trabalho estruturado no combate ao crime organizado. Na esfera cível, o Ministério Público se utiliza dos procedimentos administrativos disponíveis (notícias de fato e inquéritos civis, dentre outros) para colocar termo a um conflito, firmando compromissos de ajustamento de conduta, acordos de leniência, etc.).

Infelizmente, o caminho trilhado ao longo dos anos para a solução de conflitos foi o sistema de adjudicação, o que teve resultado desastroso, pois a resposta do Poder Judiciário é tardia e muitas vezes insuficiente devido aos milhões de processos em tramitação pelo País.

A partir da tomada de consciência sobre a necessidade de mudança cultural e de prática, de modo a priorizar a atuação resolutiva pelo membro do *Parquet* e a via consensual para colocar termo aos conflitos, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução n°. 118, de 1º de dezembro de 2014,

prevendo a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Tal política, visa assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvam a atuação da Instituição, de forma que incumbe ao Ministério Público brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, tais como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e convenções processuais, além de prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.<sup>8</sup>

Na busca de um compromisso institucional de gestão e atuação resolutiva pelo Ministério Público brasileiro, instituiu-se a denominada Carta de Brasília, em setembro de 2016, consistente em um acordo de resultados firmados entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento enuncia premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.<sup>9</sup>

É interessante observar que a Carta de Brasília direciona o membro a adotar a postura resolutiva de atuação, que passa necessariamente pela consensualidade, utilizando-se de mecanismos como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros que sejam eficazes na resolução dos conflitos e problemas. A consensualidade mostra-se, portanto, inseparável da atuação resolutiva pelo membro do Ministério

---

8 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

9 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. Disponível em: < [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf) >. Acesso em: 30 out. 2021.



Público.

Segue-se outras regulamentações normativas importantes para o perfil constitucional resolutivo do Ministério Público.

Destaca-se a Recomendação CNMP nº. 54 de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Nessa normativa é interessante que o disposto no §1º do art. 1º que conceitua a atuação resolutiva nos seguintes termos:

Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.<sup>10</sup>

A Recomendação CNMP nº. 57, de 05 de julho de 2017, na mesma toada, é direcionada para a atuação do Ministério Público nos Tribunais, situação em que se fomenta o diálogo e consenso no âmbito dos tribunais.<sup>11</sup>

Segue-se a Resolução CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017, que regulamenta o §6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública). Referida normativa disciplina, no âmbito no Ministério Público, a formalização do compromisso

---

10 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº. 54, de 28 de março de 2017*. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. > Acesso em: 30 out. 2021.

11 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº. 57, de 05 de julho de 2017*. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>. >. Acesso em: 30 out. 2021.

de ajustamento de conduta<sup>12</sup>, o qual deve ser compreendido como instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e também individuais indisponíveis, construído com base na consensualidade.

Na época, passou-se a discutir sobre eventual utilização do compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), como forma de inserir a consensualidade sobre as condutas ímprobas em diploma legal que é de natureza sancionatória. No entanto, e com razão, em virtude da vedação explícita disposta no art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, com sua redação original vigente à época, parte da doutrina, destacando-se o jurista Emerson Garcia, entendeu que o termo de ajustamento de conduta poderia ser celebrado em situações de improbidade (evitando novos ilícitos, a própria reparação do dano, etc.), mas não excluiria a aplicação das demais sanções por ato de improbidade<sup>13</sup>. Nesse momento, ainda, não havia sido instituído no ordenamento jurídico o acordo de não persecução cível.

No âmbito de atuação criminal, destaca-se a Resolução CNMP nº. 181, de 07 de agosto de 2017, com redação conferida pela Resolução nº. 183, de 24 de janeiro de 2018, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público e o acordo de não-persecução penal, regulamentando a consensualidade na seara penal pelo Ministério Público.<sup>14</sup>

---

12 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº. 179, de 26 de julho de 2017*. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf> >. Acesso em: 30 out. 2021.

13 GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº8.429/92. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em:< <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82> >. Acesso em: 02 nov. 2021.

14 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº. 181, de 07 de agosto de 2017*. Disponível em: <

Ainda como destaque nessa temática, sedimentando a atuação resolutiva como caminho a ser priorizado pelo Ministério Público, por fim, foi editada pelo Corregedor Nacional do Ministério Público a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, dispondo sobre parâmetros para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros.

Como bem se observa, as regulamentações institucionais do Ministério Público (desde o planejamento estratégico institucional até a fiscalização da atuação dos seus membros e critérios de promoção na carreira), caminham sem volta à resolutividade, acompanhando o ordenamento jurídico brasileiro que direciona regras, normas e ferramentas de consensualidade como alternativa viável à solução dos conflitos.

Assim, constata-se uma evolução institucional do Ministério Público no sentido da atuação resolutiva, calcada sempre na consensualidade. Essa evolução encontra-se em sincronia com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional, que provocaram rupturas de paradigmas na concretização do Direito sedimentadas em soluções negociadas, fornecendo ferramentas indispensáveis na tutela dos interesses difusos e coletivos, e, em especial ao combate à improbidade administrativa à a tutela do patrimônio público.

## 2. A CONSENSUALIDADE COMO NOVO PARADIGMA NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

No tópico anterior afirmou-se que a atuação resolutiva do Ministério Público pressupõe a consensualidade. E, a consensualidade, nessa visão, parte tanto da conduta do membro do Ministério Público na condução das situações conflitivas

apresentadas, como também na forma que o ordenamento jurídico apresenta princípios, regras e institutos que servem de feramentas para solução negociada de demandas.

O Conselho Nacional de Justiça revelou em relatório de 2018 o trâmite de 80 milhões de processos no Poder Judiciário, com concentração de 94% (noventa e quatro por cento) em primeiro grau<sup>15</sup>. O mesmo relatório traz outros dados que demonstram a falta de celeridade na resolução das ações, com duração média de 2 (dois) anos na fase de conhecimento e em até 6 (seis) anos em fase de execução. Tais circunstâncias corroboram o entendimento pela necessidade de promover algumas rupturas no ordenamento jurídico tradicional, desafogando o Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que se apresenta a consensualidade como caminho mais viável e eficaz para a pacificação social.

As rupturas começam a aparecer e o paradigma da consensualidade se destaca no cenário jurídico brasileiro. Em análise ao nosso ordenamento, o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015)<sup>16</sup> passa a apresentar inúmeros institutos e normas jurídicas que trazem métodos de solução consensual de conflitos, priorizando a autocomposição. O Estado deve, sempre que possível, promover a solução consensual, pois sendo o processo um instrumento de efetivação do direito, a solução mais célere e satisfatória para as partes será aquela elaborada pelos próprios interessados.

No que concerne ao direito sancionador brasileiro, aqui compreendido como aquele oriundo do *ius puniendi* estatal, em que o Estado aplica sanções a seus agentes e cidadãos em virtude de ilícitos praticados<sup>17</sup>, verifica-se que a consensualidade

---

15 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faec7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

16 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

17 Segundo o jurista Emerson Garcia o direito sancionador brasileiro tem natureza estatal e pode ser dividido em penal e extrapenal. Segundo ele “O direito penal trata

também se faz presente como alternativa para celeridade e eficácia na solução dos conflitos.

A consensualidade no direito sancionador brasileiro propriamente dito, sem prejuízo das medidas consensuais pura e simples que o Estado pode adotar para cessação de uma prática ilícita ou aperfeiçoamento de uma atividade, pode ser estruturada em consensualidade de colaboração ou de pura reprimenda. Emerson Garcia discorre sobre o tema com propriedade:

“A consensualidade de colaboração é caracterizada pela obtenção de um benefício em razão do fornecimento de informações úteis ao Poder Público na realização dos fins previstos em lei. Essa espécie de consensualidade pode ser acompanhada de avaliação judicial ou de homologação judicial: no primeiro caso, o juiz avalia a prova dos autos e decide que benefícios conceder; no segundo, o juiz tão somente homologa o acordo entre as partes, que definem, a priori, a relevância das informações e os benefícios a serem concedidos, podendo, se for o caso, ajustá-lo à juridicidade. Apesar de a voluntariedade no agir ser da essência dessa figura, a exemplo dos clássicos institutos penais da desistência voluntária e do arrependimento eficaz, a colaboração exige um plus, vale dizer, que o colaborador forneça informações úteis a outros propósitos correlatos ao ilícito que praticou (v.g.: localização da vítima,

---

da estatuição e das consequências jurídicas decorrentes da prática de uma infração penal, cuja definição é oferecida pelo art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal (‘Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.’). As sanções cominadas, que alcançam o direito de liberdade, são necessariamente aplicadas por um órgão jurisdicional, o que sequer precisa ser lembrado, tamanha a penetração dessa concepção nos dogmas do Estado de Direito. O direito extrapenal, por sua vez, de contornos muito mais amplos, é individualizado por exclusão: suas sanções, regra geral, alcançam uma pluralidade de bens jurídicos, que não a liberdade, e podem ser igualmente aplicadas por órgãos não jurisdicionais.” (GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº8.429/92. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em:< <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mprj/revista-66/pags-29-82>>. Acesso em: 02 nov. 2021.)

individualização de comparsas, descoberta de ilícitos até então desconhecidos etc.). Na consensualidade de pura reprimenda, por sua vez, o autor aceita a imediata oposição de uma restrição em sua esfera jurídica, não sendo necessário que ofereça informações úteis.”<sup>18</sup>

Importante consignar que a consensualidade em se tratando de acordos sujeitos ao Direito Público possui como baliza o princípio do interesse público, o qual deve passar por uma releitura, na visão precisa de Wallace Paiva Martins Junior:

Nas convenções sujeitas ao Direito Público, é assaz relevante timbrar como argumento basal a inexistência de desvalia ao princípio do interesse público nem ao seu predicado de indisponibilidade, senão uma releitura da sua compreensão fomentada por princípios como eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, que oferecem outras perspectivas baseadas na consensualidade, e cujo fim é a efetividade. Persiste a indisponibilidade do interesse público, embora seja diferente o modo de seu exercício.<sup>19</sup>

Vários diplomas legislativos contribuíram para a adoção de soluções negociadas envolvendo o interesse público, entre os quais destacamos: a) os que possibilitam a conciliação (art. 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/01 e art. 174 do Código de Processo Civil) e a mediação (art. 3º da Lei 13.140/15) em causas do Estado; b) a ausência de ajuizamento de execução fiscal de pequeno valor (art. 20 da Lei nº 10.522/02 e artigos 7º e 8º da Lei nº 12.514/11); c) a realização de acordos ou transações em juízo pela Advocacia-Geral da União e pelos dirigentes máximos das empresas federais (art. 2º da Lei nº 9.469/97); d) a possibilidade de compromisso – extrajudicial ou judicial – para

---

18 GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/92. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em: < <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82> > . Acesso em: 02 nov. 2021.

19 JUNIOR. Wallace Paiva Martins. Acordo de Não Persecução Cível. In: *Acordos de Não Persecução Penal e Cível*. BARROS, Francisco Dirceu; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne do Ó. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 324.

eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei nº 4.657/42); e) a celebração de negócios jurídicos processuais no âmbito da atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, inclusive na cobrança administrativa ou judicial da dívida ativa da União (art. 19, § 13, da Lei nº 13.874/19 e Portaria do Ministério da Economia/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nº 11.956/19).

Nessa ótica do interesse público atrelado à consensualidade como alternativa para a efetividade no combate aos ilícitos perpetrados em sede de direito sancionador, sem sombra de dúvidas a corrupção<sup>20</sup> e a improbidade administrativa<sup>21</sup> se revelam as maiores chagas sociais e merecem especial atenção, porque levam ao desvio e desperdício de recursos públicos, impossibilitam a implantação das políticas públicas, precarizam o Estado,

---

20 A conceituação de corrupção pode variar segundo a cultura de cada lugar, eis que a reprovabilidade de condutas decorre do grau de aceitabilidade moral e da previsão legal em cada sociedade. Mas em linhas gerais significa o ato de corromper, com intuito de obter vantagens indevidas, seja no âmbito público ou privado. No âmbito administrativo, a corrupção implica no uso ou na omissão do poder conferido por lei ao agente público que o utiliza para alcançar vantagens indevidas para si próprio e terceiros (vide SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de. *Os Acordos Cíveis Nas Hipóteses de Improbidade Administrativa: evolução jurídico-normativa e reflexões sobre os limites temporal e material dos acordos firmados com base na Resolução do CNMP e do CSMPMG*. Dissertação (Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Universidade FUMEC. Belo Horizonte, p. 93. 2020.p. 19).

21 Improbidade administrativa é grave violação ao dever de probidade (no sentido de honestidade) que demonstra a inabilitação ética para o exercício de função pública ou para estabelecer relação com o poder público, substanciando-se pelo descumprimento de balizas como moralidade, boa-fé, honestidade, lealdade, fidelidade, vocação institucional. Improbidade não se reduz a corrupção malgrado sua indevida assimilação. Em verdade, a corrupção é tecnicamente crime (art. 317 do Código Penal) e sua descrição normativa se traduz em uma das espécies de improbidade administrativa (o enriquecimento ilícito no exercício de função pública), como esclarece a Lei nº 8.429/92 (vide JUNIOR. Wallace Paiva Martins. *Acordo de Não Persecução Cível*. In: *Acordos de Não Persecução Penal e Cível*. BARROS, Francisco Dirceu; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne do Ó. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 327-328).

solapam a legitimidade das instituições públicas e atentam contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como o desenvolvimento integral dos povos.<sup>22</sup>

No combate à corrupção e à improbidade administrativa, nas esferas penal, civil e administrativa, o ordenamento jurídico apresenta institutos e mecanismos de consensualidade, a seguir elencados:

a) acordo de delação premiada: instituído na esfera penal pela Lei nº 12.850/2013<sup>23</sup> (conhecida como lei do crime organizado) e consiste em negócio jurídico processual e meio de prova que beneficia o indivíduo que concorreu para o crime praticado por organização criminosa, com eventual perdão judicial, redução de pena e até mesmo ausência de oferecimento de denúncia;

b) acordo de leniência: instituído pela Lei nº 12.846/13<sup>24</sup> (conhecida como lei anticorrupção) e consiste em negócio jurídico formalizado entre a Administração Pública e a pessoa jurídica que praticou atos lesivos ao patrimônio público, elencados na lei, contribuindo para delatar esquemas em que esteve envolvida, além de outros que tenha conhecimento;

c) termo de ajustamento de conduta: instituído na esfera cível pela Lei nº 7.347/85<sup>25</sup> (Lei da Ação Civil Pública) e

---

22 CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne. *Lei Anticorrupção Empresarial*. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017. p. 15.

23 BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define Organização Criminosa e dispõe sobre investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm) >. Acesso em: 02 nov. 2021.

24 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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm) >. Acesso em: 02 nov. 2021.

25 BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em:



consiste em acordo tomado entre os legitimados para propositura da Lei de Ação Civil Pública com pessoa física e jurídica, a fim de ajustar sua conduta às normas legais, na tutela dos direitos difusos e coletivos (art. 5º, § 6º, da Lei nº. 7.347/85);

d) acordo de não persecução penal: instituído na esfera penal no art. 28-A do Código Processo Penal, com a alteração trazida pela Lei 13.964/19<sup>26</sup> (pacote anticrime) e consiste em negócio jurídico bilateral, de caráter pré-processual, em que o Ministério Público deixa de oferecer a respectiva ação penal contra o investigado desde que preenchidos alguns requisitos legais e que o investigado concorde com todos os termos do acordo;<sup>27</sup>

e) acordo de não persecução cível: instituído na esfera cível pelo art.17-B da Lei nº 8.429/92<sup>28</sup> (Lei de Improbidade Administrativa), inicialmente por meio da Lei nº 13.964/19 (pacote anticrime) e posteriormente com a Lei 14.230/2021, e consiste em negócio jurídico bilateral, em que o agente (pessoa física ou jurídica) que praticou ato de improbidade administrativa tipificado no referido diploma legal, aceita condições e aplicação de sanções previstas na mencionada Lei nº 8.429/92 pelo Ministério Público.

Na seara específica da improbidade administrativa, com a institucionalização do acordo de não persecução cível na Lei

---

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm) >. Acesso em: 02 nov. 2021.

26 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm) >. Acesso em: 02 nov. 2021.

27 É importante registrar que o instituto do acordo de não persecução penal veio instituído em Resolução do CNMP nº 181/2017, contudo, tal situação gerava questionamento sobre sua constitucionalidade. Com a previsão expressa no art. 28-A do Código de Processo Penal, referida discussão perdeu seu sentido.

28 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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) >. Acesso em: 30 out.2021.

de Improbidade Administrativa, removeu-se o obstáculo à composição na repressão dos atos de improbidade administrativa. Dessa forma, ao Ministério Público, quando diante de ato de improbidade tipificado em lei, além de ajustar condutas com o agente ímprobo<sup>29</sup>, se for o caso, pode promover acordo que visa a aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.429/92, como a multa civil, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Contudo, é digno de registro que a consensualidade que ingressa na Lei de Improbidade Administrativa pelo acordo de não persecução cível não pode ser concebida como prêmio para ilicitude do agente. Assim, o membro do Ministério Público deve ter a perspicácia de utilizar o mecanismo do referido acordo na forma da consensualidade por colaboração ou de pura reprimenda, de acordo com o que melhor atender ao interesse público.

Essa modificação de paradigma de atuação no campo da improbidade administrativa significa celeridade e eficiência no combate à desonestidade na condução da *res publica* e na corrupção em geral e se coaduna com a atuação resolutiva do Ministério Público, contribuindo para a minimização de danos ao erário e adequada tutela ao patrimônio público e da probidade administrativa, bens tão caros a toda coletividade.

### 3. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

A Constituição Federal inseriu o combate à corrupção em seu conjunto de normas, enfrentando questão complexa da improbidade administrativa de maneira direta e pontual na forma referida no art. 37, §4º, que dispõe: “Os atos de improbidade administrativa importarão suspensão dos direitos políticos, a perda

---

29 utilizando-se do termo de ajustamento de conduta.

da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Referido dispositivo constitucional teve integrada a sua eficácia pela Lei nº. 8.429/92 e representou marco jurídico e histórico em relação ao enfrentamento e combate à corrupção no País.

Contudo, ultrapassada quase três décadas de vigência da Lei nº. 8.429/92, manteve-se intransponível a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa (na versão original do art. 17, § 1º, de referido diploma legal).

Tal vedação, sobremaneira calcada na indisponibilidade absoluta do interesse público, inviabilizava a efetividade no combate à improbidade. Nesse sentido basta verificar, em números, que a média entre o ajuizamento de ações dessa natureza e o julgamento supera a marca de 4 (quatro) anos<sup>30</sup>. Ademais, referido modelo de combate, essencialmente vinculado ao ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário, distanciava-se da atuação resolutiva e da opção pelo caminho da consensualidade.

Embora a Medida Provisória 703, de 18.12.2005<sup>31</sup>, tenha revogado o art. 17, § 1º da Lei nº. 8.429/92, sua vigência expirou-se e, portanto, permaneceu em vigor a restrição estabelecida pela Lei de Improbidade Administrativa.

Porém, o art. 6º da Lei 13.964/19, lei denominada de

---

30 UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. *Justiça Pesquisa*. Coordenação Luiz Manoel Gomes Junior, equipe Gregório Assagra de Almeida [et al.]. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%e3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>> . Acesso em: 02 nov. 2021.

31 BRASIL. *Medida Provisória nº. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm) >. Acesso em: 02 nov. 2021.

Pacote Anticrime, revogou o referido art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92, para admitir, expressamente, que as “ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”.

A nova redação do art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa se inseriu em um amplo contexto de solução negociada no âmbito do direito público. Ocorre que o Pacote Anticrime (Lei 13.964/19), aprovado pelo Congresso Nacional, foi vetado parcialmente pelo presidente da república e a regulamentação do acordo de não persecução cível foi um dos pontos vetados. O art. 17-A da Lei de Improbidade Administrativa previa:

Art. 17-A. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados: I – o integral ressarcimento do dano; II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados; III – o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida, atendendo a situação econômica do agente. § 1º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso. § 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade. § 3º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor. § 4º O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil. § 5º Cumprido o disposto no § 4º deste artigo, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins de homologação.”

O veto do art. 17-A da Lei 8.429/92 ocorreu, em tese, porque o dispositivo tratou apenas do Ministério Público e silenciou a respeito da possibilidade de a pessoa jurídica vítima do ato de improbidade administrativa celebrar o acordo de não persecução cível, na medida em que também seria uma das

legitimadas para a propositura da ação civil pública (art. 17, *caput*, da Lei nº 8.429/92, na redação original).

O instituto do acordo de não persecução cível permaneceu quase 2 (dois) anos sem um mínimo de regulamentação legal, mas tal circunstância não impediu que se promovesse uma construção hermenêutica e interpretação sistemática desse instituto.<sup>32</sup>

Sob o influxo de um movimento legislativo com a retórica de deter um eventual excesso no tocante ao combate à improbidade pelo Ministério Público brasileiro, com aprovação rápida pelas casas legislativas e sem nenhum veto presidencial, aparece no cenário jurídico a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe significativas alterações na Lei nº 8.429/92. A par das polêmicas geradas por alguns dispositivos incluídos e alterados na Lei de Improbidade Administrativa e que enfraquecem a norma insculpida no art. 37, §4º da Constituição Federal, no tocante à consensualidade, o acordo de não persecução cível permaneceu institucionalizado e dessa vez foi regulamentado em vários aspectos. A regulamentação afastou algumas dúvidas existentes e, por consequência, trouxe certa segurança jurídica.

Com efeito, a Lei nº 14.230/2021, ao mesmo tempo em que revogou o art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92, que previa o acordo de não persecução cível e tinha redação nos termos da Lei nº 13.964/2019, acabou por acrescer à Lei de Improbidade Administrativa o art. 17-B, regulamentando o instituto em tela

---

32 No âmbito do Ministério Público, mesmo antes do Pacote Anticrime, a Resolução CNMP nº. 179/17, que disciplinou o § 6º do art. 5º da Lei 7.347/85, acabou por estabelecer a aplicação do compromisso de ajustamento de conduta à improbidade administrativa (vide art. 1º, §2º). Diversas unidades do Ministério Público brasileiro, mesmo antes do novo art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92 trataram dessa matéria. Após o Pacote Anticrime, unidades do Ministério Público, a exemplo o MPSP, por meio da Resolução nº 1.193/20 regulamentaram o instituto do acordo de não persecução cível para assegurar homogeneidade na atuação funcional e garantir um patamar mínimo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, sem prejuízo da independência funcional prevista no art. 127, § 1º, da Constituição Federal.

nos seguintes termos:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras

medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.<sup>33</sup>

Conforme leitura do novel art. 17-B, os parâmetros legais, limites e eficácia do acordo de não persecução civil foram traçados visando a proteção da probidade administrativa e do patrimônio público. Passaremos a discorrer sobre seus principais aspectos.

Apenas o Ministério Público possui legitimidade para celebrar o acordo de não persecução cível, na medida em que a Lei nº 14.230/2021 alterou a redação do art. 17, *caput*, da Lei 8.249/92 e passou a prever a legitimidade exclusiva do órgão ministerial no ajuizamento de ação civil pública por improbidade administrativa. Não haveria razoabilidade se houvessem legitimados diversos. Ademais, o Ministério Público possui legitimidade constitucional para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição Federal). Contudo, por não ser titular desses direitos, de sorte que não pode renunciar a eles, deve buscar a consensualidade na interpretação do direito para o caso concreto, especificar obrigações adequadas e necessárias, em especial quanto ao modo, tempo e lugar de cumprimento, além de buscar a indenização dos danos e à compensação dos prejuízos que não puderem ser recuperados.

O objetivo do acordo de não persecução cível é reduzir, por meio da autocomposição dos conflitos, a litigiosidade e promover a atuação resolutiva no combate à corrupção, promoção

---

33 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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) > Acesso em: 30 out. 2021.

da probidade administrativa e proteção do patrimônio público. Portanto a legitimidade do Ministério Público para sua celebração deve permear a atuação resolutiva, que já veio sendo sedimentada em normativas institucionais, especialmente a Resolução CNMP nº 179/17, a Resolução CNMP nº 118/14, que dispõe sobre a política de incentivo à autocomposição do âmbito do Ministério Público, a denominada Carta de Brasília, estabelecendo diretrizes para atuação preventiva, a Recomendação nº 54/17 do CNMP, a respeito da política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro do Conselho Nacional do Ministério Público, dentre outros.

Em se tratando do movimento consensual do instituto, percebe-se que a negociação precede a realização do acordo de não persecução civil. O art. 8º, *caput*, da Resolução nº 118/14, do CNMP, estabelece que a “negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da Constituição Federal)”<sup>34</sup>.

Nessa perspectiva, portanto, no âmbito do inquérito civil, após a apuração dos indícios de autoria e da comprovação da materialidade do ato de improbidade administrativa, constatada a viabilidade do acordo para a promoção da probidade administrativa e a defesa do patrimônio público, o membro do Ministério Público deve intimar o investigado para que se manifeste sobre o interesse na autocomposição. Inclusive antes de redigir os termos do acordo, deve-se oportunizar o contraditório, o que dá chance para que o investigado produza provas e exerça amplamente o seu direito de defesa, em especial examinar os fatos

---

34 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.



apurados, os elementos de prova, as consequências do ajuizamento de uma eventual ação civil pública, como a exposição dos fatos na mídia, o pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios, o deferimento de medidas cautelares e a demora da prestação jurisdicional.

Para a análise de tantas variáveis e elementos do acordo, é imprescindível a participação do advogado do investigado, que deverá subscrever o termo de acordo, em conjunto com o investigado ou de seu representante, com poderes específicos para assiná-lo. Nesse sentido, o §5º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92 (com redação pela Lei nº 14.230/202) anuncia: “As negociações para a celebração do acordo a que se refere o *caput* deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.”

Diante de tais circunstâncias, torna-se lógico que o acordo de não persecução civil pressupõe livre acordo de vontades: não pode ser imposto pelo membro do *Parquet*, ao mesmo tempo em que não configura um direito subjetivo do investigado. Trata-se de um negócio bilateral de vontade. Todas as partes devem participar da sua celebração em igualdade de posições e apresentar propostas para a solução consensual da controvérsia. As obrigações não livremente pactuadas são nulas.

Na esfera de discricionariedade motivada a ser analisada pelo membro do Ministério Público na concretização do acordo, o princípio do interesse público é balizado pela norma insculpida no §2º do art. 17-B, eis que se determina ao Ministério Público que sejam considerados a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Dessa forma, guiado por referida norma, o membro do *Parquet* deve consignar os motivos, fáticos e jurídicos, pelos quais está convencido da conveniência e da oportunidade, ou não, de celebração do acordo de não persecução civil.

A forma da consensualidade a ser adotada no acordo de não persecução cível poderá ser de pura reprimenda ou de colaboração, conforme a que melhor representar vantagens ao interesse público no combate à corrupção e à improbidade administrativa. No caso de um investigado que possa fornecer elementos de prova acerca de um esquema criminoso e recuperação de ativos, por exemplo, será mais eficaz e resolutivo ao membro do Ministério Público utilizar-se do acordo na forma de consensualidade por colaboração. Não seria aconselhável o acordo de pura reprimenda.

No que concerne ao momento de celebração do acordo de não persecução cível, segundo o disposto no §4º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92, pode a avença ser celebrada tanto na fase extrajudicial quanto no curso da respectiva ação judicial de improbidade administrativa ou ainda no momento da execução da sentença condenatória.

A concretização do acordo, tanto na esfera extrajudicial quanto no curso da ação judicial, representa a atuação resolutiva e eficaz no combate à improbidade administrativa e adequada tutela dos patrimônios públicos. Contudo, promover acordo de não persecução cível após a sentença transitada em julgado, a qual representa o resultado da prestação jurisdicional no caso concreto, revela-se no mínimo violador do princípio republicano. O instituto da coisa julgada deveria ser prestigiado pela lei.

No caso de serem frustradas as tentativas de celebração do acordo de não persecução cível, os elementos de prova colhidos pelo membro do Ministério Público, de forma independente, podem ser juntados como documentos a serem anexados na petição inicial da ação de improbidade administrativa. As provas obtidas pelo Ministério Público sem a participação direta do investigado poderão ser submetidas à análise judicial, observadas as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Afinal, o Ministério Público é parte interessada na defesa da probidade administrativa e do

patrimônio público e por isso, tem uma posição clara no processo de negociação do acordo, diferentemente da posição do conciliador ou mediador, que são terceiros imparciais em relação aos litígios, com atuação informada pelo princípio da confidencialidade, nos termos do art. 166, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil.<sup>35</sup>

Contudo, os elementos de prova obtidos durante a negociação, fornecidos diretamente pelo investigado, caso frustrado o acordo de não persecução cível, devem ser devolvidos sem retenção de cópias, utilizando-se por analogia o tratamento conferido em situação similar pelo acordo de leniência. Tal orientação está embasada no regramento conferido ao instituto do acordo de leniência, previsto na Lei nº 12.846/13, cuja regulamentação pelo Decreto nº 8.420/15, no seu art. 35 anuncia que:

Art. 35. Caso o acordo não venha a ser celebrado, os documentos apresentados durante a negociação serão devolvidos, sem retenção de cópias, à pessoa jurídica proponente e será vedado seu uso para fins de responsabilização, exceto quando a administração pública federal tiver conhecimento deles independentemente da apresentação da proposta do acordo de leniência.<sup>36</sup>

O conteúdo do acordo de não-persecução cível também é regulamentado na Lei de Improbidade Administrativa, especialmente com as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 no art.17-B, *caput*, incisos I e II e seu §6º, a seguir transcritos:

---

35 “Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. § 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes. § 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.” (BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) >. Acesso em 02 nov. 2021.

36 BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

(...)

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.<sup>37</sup>

Conforme leitura de referidos dispositivos legais, extrai-se que o conteúdo mínimo que deve constar de um acordo de não persecução cível seria o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida.

Ocorre que o ressarcimento do dano não se trata de sanção propriamente dita, mas de reparação pela lesão causada ao erário. O mais adequado para o fim de manter o acordo de não persecução cível como instrumento de consensualidade no direito sancionador pela conduta de improbidade (e não prêmio pela ilicitude praticada) seria exigir do agente ao menos uma das sanções previstas na lei para a conduta de improbidade: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil ou proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Essa interpretação no sentido de acordar com o agente ímprobo, sem prejuízo do ressarcimento do dano, a aplicação de ao menos uma das sanções da Lei de Improbidade

---

37 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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) >. Acesso em: 30 out. 2021.

Administrativa encontra respaldo no art. 37, §4º, da Constituição Federal, na medida em que tutela adequadamente a probidade administrativa e não retira a eficácia da norma constitucional na proteção do bem jurídico. Interpretação contrária padece de constitucionalidade, pois viola o princípio da proibição de proteção deficiente.

Ainda, o acordo pode albergar mecanismos de *compliance*, conforme disposto no §6º do art. 17-B, o que é extremamente importante, pois regula uma conduta ética no âmbito da pessoa jurídica, contribuindo com o interesse público no combate à corrupção e à improbidade administrativa. Contudo, se a conduta da pessoa jurídica se enquadrar na Lei nº 12.846/2013, não haverá essa possibilidade, nos termos do art. 3º, §2º, da Lei nº 8.429/92.

É importante registrar que o §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92 anuncia que para o fim de apuração do valor do dano a ser ressarcido no acordo de não persecução cível, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

Sobre a necessidade de manifestação do Tribunal de Contas para a apuração do dano de ato de improbidade, verifica-se que as competências do Tribunal de Contas são ditadas pela Constituição de cada Estado com simetria ao disposto no art. 71 da Constituição Federal. E, dentre tais competências não consta essa específica para apurar danos pela Lei nº 8.429/92. Portanto, a lei infraconstitucional não poderia regular essa matéria.

Assim, o entendimento mais harmônico sobre a disposição contida no §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92 seria no sentido de intimar o Tribunal de Contas para apuração de valor do dano, e, ultrapassado o prazo de 90 (noventa) dias sem resposta, não haveria mais a necessidade de vinculação a referido órgão, podendo o Ministério Público utilizar-se da própria equipe técnica disponível na instituição para apuração de valores.

A Lei de Improbidade Administrativa, com as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, também passou a discorrer sobre as condições de eficácia do acordo de não persecução cível. São eles: a) a oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação (art. 17-B, §1º, inciso I); b) a aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação (art. 17-B, §1º, inciso II); c) a homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

A oitiva do ente federativo lesado pela conduta de improbidade perdeu um pouco seu sentido com a mudança da legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura de ação civil de improbidade administrativa e celebração de acordo de não persecução cível. Antes da alteração da Lei nº 14.230/2021, a pessoa jurídica lesada era colegitimada.

De qualquer forma, a oitiva do ente federativo lesado vai ao encontro do princípio democrático e poderá colaborar com o Ministério Público na análise do interesse público nos termos e condições da celebração do acordo.

A necessidade de homologação judicial do acordo de não persecução cível como condição de sua eficácia coloca um final na discussão sobre a dispensabilidade de homologação judicial quando o Ministério Público celebrava a avença na esfera extrajudicial. Com efeito, se as sanções previstas na Lei de Improbidade são aplicadas pela autoridade judicial (juiz), mostra-se razoável e coerente que seja a mesma autoridade que deva homologar o acordo sobre referidas sanções.

No entanto, o juiz, por ocasião da homologação do acordo, não pode analisar o mérito do ato jurídico nem alterar o conteúdo de suas cláusulas. Havendo discordância em relação à estrita legalidade dos termos do acordo, caberá ao magistrado devolvê-lo para adequação, sob pena de interferir na esfera de

liberdade e autonomia da vontade das partes.

Tal conclusão é possível, utilizando-se de analogia ao disposto no acordo de não persecução penal, cujo art. 28-A, § 5º, do Código de Processo Penal prescreve: “Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor”.

Em relação aos acordos celebrados pelo membro do Ministério Público na esfera extrajudicial, antes do ingresso com ação judicial para homologação da avença, outra condição de eficácia prevista se consubstancia na aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis (geralmente as Câmaras de Coordenação e Revisão e Conselhos Superiores).

Nesse aspecto da lei, mister consignar que referida condição não fere o princípio da independência funcional do membro do Ministério Público (conforme art. 127, § 1º, da Constituição Federal) e nem viola o princípio do promotor natural. A norma visa afirmar a indivisibilidade e a unidade da instituição, a partir de diretrizes estratégicas, de forma a potencializar o combate à corrupção e a adequada tutela do patrimônio público.

De fato, o princípio da independência funcional garante imunidade ao membro do Ministério Público contra as pressões externas (do Estado e da sociedade) e internas (dos órgãos da própria instituição). Não se trata de uma “carta branca”, em que o membro possa agir contra a lei ou baseado em convicções pessoais e subjetivas contrarie a missão institucional, presente na Constituição Federal e na defesa da sociedade brasileira. Quando se impõe limitações à independência funcional não significa negá-la, mas sim adequá-la aos deveres inerentes à destinação institucional do Ministério Público. A independência funcional do Ministério Público deve ser harmonizada com outros princípios,

como os da legalidade, moralidade e eficiência.

Por fim, a nova regulamentação do acordo de não persecução cível, não limita o número de acordos que o Ministério Público possa celebrar com o mesmo investigado em virtude da prática de vários atos de improbidade em tempo, lugar e modo diversos. Tal circunstância demonstra a primazia da consensualidade na improbidade administrativa e na tutela do patrimônio público.<sup>38</sup>

O conjunto normativo direcionado ao acordo de não persecução cível na Lei nº 8.429/92, com a roupagem conferida pela recentíssima Lei nº 14.230/2021, como bem pode ser observado nas disposições legais, sedimenta o caminho da consensualidade no combate à improbidade administrativa e na tutela do patrimônio público como alternativa viável a ser priorizada.

A consensualidade encontra-se difundida em todo o ordenamento jurídico, inclusive encontrando seu lugar no direito sancionador, na medida em que facilita sobremaneira o atendimento ao interesse público, com resultado mais útil, célere e eficaz para a sociedade. E, uma das últimas barreiras seria o combate à improbidade administrativa, cuja solução negociada conta com seu instituto próprio no novo art. 17-B da Lei nº 8429/92.

Feitas as ponderações pertinentes ao acordo de não persecução cível, conclui-se que o novo instituto veio para permanecer no ordenamento jurídico como um instrumento de consensualidade útil e necessário no combate à improbidade administrativa e à tutela do patrimônio público.

O Ministério Público brasileiro que se pretende resolutivo nesse cenário jurídico, nos termos do art. 37, §4º da Constituição Federal, só terá eficácia e resultados efetivos quando seus

---

38 O único impedimento ao investigado para novos acordos ocorrerá quando houver o descumprimento de anterior acordo de não persecução cível pelo prazo de 5 (cinco) anos, conforme disposto no art. 17-B, § 7º, da Lei nº 8.429/92: “Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.”



membros passarem a aplicar a consensualidade como regra, priorizando a realização de acordos de não persecução cível, sejam eles de colaboração ou de pura reprimenda.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo perfil ao Ministério Público brasileiro, considerando a instituição de caráter permanente e função essencial à Justiça na tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos ou interesses coletivos e individuais indisponíveis.

Nesse aspecto, verifica-se sua inserção no “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” da Carta Magna e seu trato normativo nos artigos 127, 128, 129, 130 e 130-A, que, por consequência, à luz dos artigos 1º e 3º, resulta a conclusão da instituição ter natureza constitucional de garantia constitucional fundamental institucional, indispensável para a concretização dos direitos e garantias fundamentais e aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Na concretização de direitos e garantias, o novo perfil constitucional apresenta um Ministério Público resolutivo, que opta pela via da consensualidade para a resolução de conflitos, notadamente através de uma atuação extrajudicial e atividade proativa.

A partir desse perfil constitucional e a tomada de consciência sobre a necessidade de mudança cultural e de prática, de modo a priorizar a atuação resolutiva pelo membro do Parquet e a via consensual na resolução de conflitos, o Ministério Público brasileiro, especialmente por meio do Conselho Nacional do Ministério Público, passou a editar vários atos normativos e recomendações.

As regulamentações institucionais do Ministério Público (desde o planejamento estratégico institucional até a fiscalização da atuação dos seus membros e critérios de promoção na

carreira) caminham sem volta à postura da resolutividade, passando necessariamente pela consensualidade na concretização dos direitos dos cidadãos e na missão institucional.

A atuação resolutiva do Ministério Público tem como pressuposto a consensualidade, e, nesse aspecto, encontra-se em sincronia com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional, que também evoluíram para rupturas de paradigmas na concretização do Direito, fornecendo ferramentas de soluções negociadas indispensáveis na tutela dos interesses difusos e coletivos, e, em especial ao combate à improbidade administrativa.

No combate à corrupção e à improbidade administrativa, nas esferas penal, civil e administrativa, o ordenamento jurídico apresenta institutos e mecanismos de consensualidade, a seguir elencados: a) acordo de delação premiada: instituído na esfera penal pela Lei nº 12.850/2013 (conhecida como lei do crime organizado) e consiste em negócio jurídico processual e meio de prova que beneficia o indivíduo que concorreu para o crime praticado por organização criminosa, com eventual perdão judicial, redução de pena e até mesmo ausência de oferecimento de denúncia; b) acordo de leniência: instituído pela Lei nº 12.846/13 (conhecida como lei anticorrupção) e consiste em negócio jurídico formalizado entre a Administração Pública e a pessoa jurídica que praticou atos lesivos ao patrimônio público, elencados na lei, contribuindo para delatar esquemas em que esteve envolvida, além de outros que tenha conhecimento; c) termo de ajustamento de conduta: instituído na esfera cível pela Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e consiste em acordo tomado entre os legitimados para propositura da Lei de Ação Civil Pública com pessoa física e jurídica, a fim de ajustar sua conduta às normas legais, na tutela dos direitos difusos e coletivos (art. 5º, § 6º, da Lei nº. 7.347/85); d) acordo de não persecução penal: instituído na esfera penal no art. 28-A do Código Processo Penal, com a alteração trazida pela Lei 13.964/19 (pacote anticrime) e consiste em negócio jurídico bilateral, de caráter pré-processual,

em que o Ministério Público deixa de oferecer a respectiva ação penal contra o investigado desde que preenchidos alguns requisitos legais e que o investigado concorde com todos os termos do acordo; e) acordo de não persecução cível: instituído na esfera cível pelo art.17-B da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), inicialmente por meio da Lei nº 13.964/19 (pacote anticrime) e posteriormente com a Lei 14.230/2021, e consiste em negócio jurídico bilateral, em que o agente (pessoa física ou jurídica) que praticou ato de improbidade administrativa tipificado no referido diploma legal, aceita condições e aplicação de sanções previstas na mencionada Lei nº 8.429/92 pelo Ministério Público.

Na seara específica da improbidade administrativa, com a institucionalização do acordo de não persecução cível na Lei nº. 8.429/92, removeu-se o obstáculo à composição na repressão dos atos de improbidade administrativa. Dessa forma, ao Ministério Público, quando diante de ato de improbidade tipificado em lei, além de ajustar condutas com o agente ímprobo, se for o caso, pode promover acordo que visa a aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.429/92, como a multa civil, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Sob o influxo de um movimento legislativo com a retórica de deter um eventual excesso no tocante ao combate à improbidade pelo Ministério Público, com aprovação rápida pelas casas legislativas e sem nenhum veto presidencial, aparece no cenário jurídico a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe significativas alterações na Lei nº 8.429/92. A par das polêmicas geradas por alguns dispositivos incluídos e alterados na Lei de Improbidade Administrativa e que enfraquecem a norma insculpida no art. 37, §4º da Constituição Federal, no tocante à consensualidade, o acordo de não persecução cível permaneceu

institucionalizado e dessa vez foi regulamentado em vários aspectos. A regulamentação afastou algumas dúvidas existentes e, por consequência, trouxe certa segurança jurídica.

O objetivo do acordo de não persecução cível é reduzir, por meio da autocomposição dos conflitos, a litigiosidade e promover a atuação resolutiva no combate à corrupção, promoção da probidade administrativa e proteção do patrimônio público.

Portanto, a legitimidade do Ministério Público para sua celebração deve permear a atuação resolutiva, que já veio sendo sedimentada em normativas institucionais, especialmente a Resolução CNMP nº 179/17, a Resolução CNMP nº 118/14, que dispõe sobre a política de incentivo à autocomposição do âmbito do Ministério Público, a denominada Carta de Brasília, estabelecendo diretrizes para atuação preventiva, a Recomendação nº 54/17 do CNMP, a respeito da política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro do Conselho Nacional do Ministério Público, dentre outros.

Dessa forma, o Ministério Público brasileiro deve, na medida do possível, evitar a judicialização de demandas, quando o conflito puder ser resolvido pela autocomposição, desde que tal solução negociada não viole o interesse público, contribua para a efetividade das sanções aplicáveis e a responsabilização de agentes públicos e de terceiros envolvidos no ato de improbidade administrativa.

O conjunto normativo direcionado ao acordo de não persecução cível na Lei nº 8.429/92, com a roupagem conferida pela recentíssima Lei nº 14.230/2021, como bem pode ser observado nas disposições legais, sedimenta o caminho da consensualidade no combate à improbidade administrativa e na tutela do patrimônio público como alternativa viável a ser priorizada.

A consensualidade encontra-se difundida em todo o ordenamento jurídico, inclusive encontrando seu lugar no direito sancionador, na medida em que facilita sobremaneira o atendimento ao interesse público, com resultado mais útil, célere e

eficaz para a sociedade. E, uma das últimas barreiras seria o combate à improbidade administrativa, cuja solução negociada conta com seu instituto próprio no novo art. 17-B da Lei nº 8429/92.

Feitas as ponderações pertinentes ao acordo de não persecução cível, conclui-se que o novo instituto veio para permanecer no ordenamento jurídico como um instrumento de consensualidade útil e necessário no combate à improbidade administrativa e à tutela do patrimônio público.

O Ministério Público brasileiro que se pretende resolutivo nesse cenário jurídico, nos termos do art. 37, §4º da Constituição Federal, só terá eficácia e resultados efetivos quando seus membros passarem a aplicar a consensualidade como regra, priorizando a realização de acordos de não persecução cível, sejam eles de colaboração ou de pura reprimenda.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à Justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. In: *Manual de direitos difusos*. 2. ed. rev. atual. e ampl. VITORELI, Edilson (Org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2019.
- BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. *Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*. Coleção Ministério Público Resolutivo, v. 7. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de*

1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.
- 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.
- BRASIL. *Lei nº. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.
- 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> Acesso em: 30 out. 2021.
- BRASIL. *Medida Provisória nº. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.
- CABRAL, Antônio do Prado. As convenções processuais e sua celebração pelo Ministério Público. *Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público*. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo e MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
- CAMBI, Eduardo. Princípio da independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº.

- 57, p.53-90, jul/set 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/1277781/Eduardo\\_Cambi.pdf](https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/1277781/Eduardo_Cambi.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2021.
- CASTRO, Renato de Lima. Acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa. *Pacote Anticrime*.Org. Eduardo Cambi, Danni Sales Silva e Fernanda Marinela. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público do Paraná. Vol. 1, p. 252-280, 2020. Disponível em: < [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime\\_Vol\\_I\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf) > Acesso em 30 out. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números*. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf> >. Acesso em: 02 nov. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. Disponível em: < [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf) >. Acesso em: 30 out. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº. 54, de 28 de março de 2017*. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> >. Acesso em: 30 out. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº. 57, de 05 de julho de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>> . Acesso em: 30 out. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014*. Dispõe sobre

a Política Nacional de incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº. 179, de 26 de julho de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº. 181, de 07 de agosto de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne. *Lei Anticorrupção Empresarial*. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº8.429/92. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em:< <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

MARTINS JUNIOR. Wallace Paiva. Acordo de Não Persecução Cível. *Acordos de Não Persecução Penal e Cível*. BARROS, Francisco Dirceu; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne do Ó. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais do Direito Sancionador*. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

PEREIRA, Rafael. Parâmetros para aplicação do acordo de não persecução cível criado pelo Pacote Anticrime (Lei nº



- 13.964/2019. *Pacote Anticrime*. Org. Eduardo Cambi, Danni Sales Silva e Fernanda Marinela. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público do Paraná, vol. 1, p. 210-235, 2020. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime\\_Vol\\_I\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf) > Acesso em 30 out. 2021.
- SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de. *Os Acordos Cíveis Nas Hipóteses de Improbidade Administrativa: evolução jurídico-normativa e reflexões sobre os limites temporal e material dos acordos firmados com base na Resolução do CNMP e do CSMPMG*. Dissertação (Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Universidade FUMEC. Belo Horizonte, p. 93. 2020.
- UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. *Justiça Pesquisa*. Coordenação Luiz Manoel Gomes Junior, equipe Gregório Assagra de Almeida [et al.]. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf> > . Acesso em: 02 nov. 2021
- VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.