

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE
CONFLITOS**

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

THIAGO ALLISSON CARDOSO DE JESUS

ANA CAROLINA FARIAS ALMEIDA DA COSTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

F723

Formas consensuais de solução de conflitos [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Carolina Farias Almeida Da Costa; Irineu Francisco Barreto Junior; Thiago Allisson Cardoso De Jesus. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-866-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Apresentação

O XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado no Centro Universitário Unichristus, na cidade de Fortaleza – Ceará, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023 e elegeu o tema "Acesso à Justiça, solução de litígios e desenvolvimento" como eixo norteador dos seus trabalhos.

O evento propiciou a aproximação entre PPGDs de todo território nacional, coordenadores, professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, com as mais diversas e relevantes áreas de concentração.

Com foco no aperfeiçoamento das formas consensuais de solução de conflitos, os estudos apresentados no Grupo de Trabalho reiteram a centralidade da conciliação, mediação e arbitragem como alternativas ao aparato estatal, comumente mais céleres e menos custosas em comparação ao processo judicial. Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolvem a modernização da Justiça brasileira com vistas ao avanço da racionalidade e economicidade dos gastos públicos.

Nessa toada, o GT sediou discussões sobre mediação ambiental e a atuação resolutiva do Ministério Público, fomentou o aprofundamento nos fundamentos desses mecanismos, colocando em pauta a construção, inclusive, do termo "alternativo" que, por tempos, diferenciou tais estratégias da grande via da judicialização no Brasil.

Foram abordadas as necessidades e as questões que norteiam o uso da mediação no âmbito da Administração Pública. A inovação presente na Lei n. 14.230 de 2021, além de promover alterações na improbidade administrativa, viabilizando o acordo de não persecução cível, possibilitou a elaboração de pesquisas com a discussão sobre os desafios e as perspectivas do novo instituto, inclusive considerando que ele pode ser uma alternativa adequada considerando a corriqueira morosidade das ações judiciais de improbidade administrativa.

O GT contemplou pesquisas realizadas a partir da atuação das entidades sindicais patronais; as inovações trazidas no âmbito criminal, notadamente no que diz respeito à celebração de acordos de não-persecução penal em matéria de tráfico privilegiado; as questões, entraves e perspectivas do acesso à justiça nas demandas consumeristas em contexto de superendividamento; a relevância dos termos de ajustamento de conduta nos grandes

acidentes de consumo; a atuação específica do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Ceará (DECON-CE); as lógicas e racionalidades da mediação virtual situadas no sistema multiportas; as proposições no Legislativo que versam sobre as temáticas do acesso à justiça; as perspectivas e desafios de pensar o comunitarismo, a qualidade dos acordos construídos, a atuação da Advocacia Popular e os compromissos firmados para um devido e adequado tratamento na gestão de conflitos que promova desenvolvimento humano, potencialize justiça social e instigue a construção de vias de acesso a uma ordem jurídica justa para todas e todos; e provocou, com inovação e criatividade, ao uso do improviso e da sensibilidade, sem perder o tom, no campo do gerenciamento de crises.

No GT ainda refletiu-se acerca dos avanços e das dificuldades na implementação da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário brasileiro; avaliou-se o Índice de Conciliação, indicador que computa o percentual de decisões e sentenças homologatórias de acordo em relação ao total de decisões terminativas e de sentenças, e constatou que o resultado obtido com a quantidade de conciliações ainda não é compatível com todo esse esforço institucional; argumentou-se sobre a relevância da utilização da mediação nos conflitos sucessórios e que as soluções pacíficas dos conflitos não podem ser consideradas com um mero ato de impulso como cumprimento de uma obrigação processual; defendeu-se a necessidade da popularização das outras portas de acesso à justiça e a consequente necessidade da expansão da difusão da cultura da mediação no ambiente escolar; discutiu-se sobre a importância da neutralidade do mediador e da importância da interface da mediação com outros campos do saber.

As pesquisas baseadas em séries históricas, os estudos de casos específicos, a discussão de casos inovadores e o olhar atento de profissionais que atuam diretamente com a conciliação, a mediação e a arbitragem resultou em uma confluência entre teoria e empiria, permitindo uma discussão plural e abrangente com foco na efetividade das formas consensuais e adequadas para os variados tipos de conflitos.

Convidamos, portanto, para que apreciem a íntegra dos artigos e agradecemos ao CONPEDI pela oportunidade de apresentar essa obra que reúne grandes textos!

Prof. Dra. Ana Carolina Farias Almeida da Costa

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará – UECE e Faculdade Christus, Eusébio, Ceará.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior

Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas/FMU, São Paulo, SP

Prof. Dr. Thiago Allisson Cardoso de Jesus

Universidade Ceuma, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, MA e Universidad de Salamanca, Espanha.

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL, INSTITUTO JURÍDICO TÍPICO DA
LEI Nº 8.429/1992 QUE VIABILIZA A AUTOCOMPOSIÇÃO.**

**CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT, TYPICAL LEGAL INSTITUTE OF
LAW NO. 8,429/1992 THAT MAKES SELF-COMPOSITION POSSIBLE.**

Julia Munhoz Ribeiro ¹

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira ²

Resumo

Considerando o ideal do sistema de justiça multiportas que introduz a possibilidade de utilização de métodos autocompositivos para a resolução de conflitos, esta pesquisa tem por objetivo analisar o acordo de não persecução cível como meio autocompositivo voltado para a resolução de conflitos ímprobos. Para tanto serão demonstrados os aspectos legais do acordo de não persecução cível contidos na doutrina e a forma como são aplicadas na jurisprudência, discutindo os pontos controvertidos do instituto jurídico. A fonte de pesquisa utilizada foi a bibliográfica integrada com a análise jurisprudencial do tema, o método de pesquisa empregado foi o dedutivo. Ademais, as alterações introduzidas pela Lei 14.230 /2021 além de promover alterações no instituto jurídico da improbidade administrativa, endereçou destaque ao acordo de não persecução cível. Os resultados encontrados demonstram que, a formalização de acordos envolvendo a Administração Pública possibilita a resolução de conflitos ímprobos de forma efetiva e célere, bem como o acordo de não persecução cível, enquanto meio autocompositivo se apresenta como uma alternativa adequada para a resolução dos conflitos ímprobos frente a morosidade comumente destacada no trâmite das ações de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Autocomposição, Justiça multiportas, Improbidade administrativa, Acordo de não persecução cível, Formas adequadas de solução de conflitos

Abstract/Resumen/Résumé

Considering the ideal of the multi-door justice system that introduces the possibility of using self-compositive methods to resolve conflicts, this research aims to analyze the civil non-prosecution agreement as a self-compositive means aimed at resolving unfair conflicts. To this end, the legal aspects of the civil non-prosecution agreement contained in the doctrine and the way they are applied in jurisprudence will be demonstrated, discussing the controversial points of the legal institute. The research source used was bibliographical integrated with jurisprudential analysis of the topic, the research method used was deductive.

¹ Mestre em Processo Civil e Cidadania pela Universidade Paranaense, Advogada, Especialista em Processo Civil pela Universidade Mackenzie.

² Doutora em Direito das Relações Sociais pela PUC São Paulo PUC. Mestre em Direito pela UEL. Professora titular do Programa de Mestrado em Direito e Cidadania da UNIPAR. Advogada.

Furthermore, the changes introduced by Law 14,230/2021, in addition to promoting changes in the legal institute of administrative improbity, highlighted the civil non-prosecution agreement. The results found demonstrate that the formalization of agreements involving the Public Administration makes it possible to resolve illegal conflicts effectively and quickly, as well as the civil non-prosecution agreement, as a self-composing means, which presents itself as a suitable alternative for resolving illegal conflicts. given the slowness commonly highlighted in the processing of administrative improbity actions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Self-composition, Multi-door justice, Administrative dishonesty, Civil non-prosecution agreement, Appropriate forms of conflict resolution

1. Introdução

Utilizando o método dedutivo, este estudo pretende discutir os preceitos do sistema de justiça multiportas que introduz o ideal de utilização de métodos autocompositivos para a resolução de conflitos sob a perspectiva da Administração Pública. Ademais, será demonstrado aspectos do acordo de não persecução cível para a resolução de conflitos ímprobos.

Considerando a sociedade brasileira, que necessita de soluções facilitadas e o imediatas para os inúmeros conflitos que aportam diariamente no judiciário, houve a necessidade do ordenamento jurídico, enquanto mecanismo de pacificação social, de se adequar as exigências sociais. Nesse sentido o sistema de justiça multiportas tem por objetivo orientar os litigantes sobre o método mais adequado para a resolução do seu conflito, colocando à disposição do jurisdicionado meios autocompositivos diversos, devendo o jurisdicionado optar pelo mecanismo que entenda mais adequado para si.

A Política Judiciária de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, inaugurada pelo Conselho nacional de Justiça (CNJ) por intermédio da Resolução 125/2010, introduziu a possibilidade de utilizar métodos alternativos de solução de conflitos no âmbito do poder judiciário, inclusive, durante o processamento de ação judicial, por meio da transação. Nesse sentido, a mudança do padrão de referência representado pela via estatal, vem sendo introduzida no ordenamento jurídico brasileiro de forma lenta, mas contínua, tendo em vista as alterações patrocinadas pelo Código de Processo Civil de 2015 e a Lei nº 13.140/2015, que reafirmaram a política multifacetada de resolução de disputas.

De igual forma, no âmbito do Direito Administrativo foi necessária uma adequação com relação a forma de solucionar os conflitos, considerando a premência de fornecer meios facilitados e céleres para a resolução de conflitos, bem como a necessidade de proteção ao bem público e a indispensabilidade do interesse público.

A possibilidade de utilização dos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito público proporciona formatos adequados que correspondem aos preceitos constitucionais da celeridade e efetividade na administração pública. Ademais, considerando a grande quantidade de ações judiciais que discutem atos de improbidade administrativa, a possibilidade de celebração de acordo entre o investigado e o Ministério Público fomenta o retorno a prática normativa e agiliza o processo de reparação de danos.

Ademais, no âmbito dos conflitos ímprobos serão analisados aspectos do acordo de não persecução cível, representante autocompositivo constante na Lei nº 8.429/1992 para a resolução de conflitos ímprobos. Nesse particular, o acordo de não persecução cível, pode ser caracterizado como negócio jurídico sui generis, possuindo natureza jurídica mista. Na conformação atual da Lei de Improbidade Administrativa, alterada pela Lei nº 14.230/2021, o acordo de não persecução cível recebeu destaque, e possui especificidades próprias que devem ser adotadas durante as tratativas e para sua formalização, como é o exemplo da necessidade de homologação do acordo por autoridade do Ministério Público.

Nesse sentido, os métodos autocompositivos podem colaborar com o deslinde de forma célere e efetiva de conflitos envolvendo a Administração Pública, com enfoque no acordo de não persecução cível modalidade voltada especificamente para contendas envolvendo o ato ímprobo.

2. A contribuição do Sistema Multiportas para a resolução de conflitos no ambiente público

Considerando o sistema de justiça multiportas, pretende-se demonstrar o ideal da autocomposição como uma forma de fomentar a resolução dos conflitos no âmbito da Administração Pública de forma efetiva e célere. Ademais, com escoro nos predicados constitucionais de acesso à justiça, o ideal multiportas se propõe a oferecer mecanismos para a superação dos obstáculos da via estatal e propiciar uma adequada e tempestiva a prestação jurisdicional.

O termo justiça multiportas foi empregado pela primeira vez pelo professor Frank Sander da faculdade de direito de Harvard, em 1976, na Conferência de Pound, na cidade de Washington nos Estados Unidos, denominado de *Multidoor Courthouse System*. O sistema de justiça multiportas, foi uma oposição ao sistema clássico de resolução de demandas exclusivamente pela via estatal diante de sua insuficiência nos Estados Unidos, tendo em mira que não atendiam satisfatoriamente às pessoas que buscavam amparo judicial.

Nesse sentido, a ideia do Sistema de Justiça Multiportas é orientar os litigantes sobre o método adequado para a resolução de conflitos, colocando à disposição várias “portas”, que representam os métodos que podem ser empregados para tanto, como a mediação, a arbitragem, a conciliação e a transação. Nessa perspectiva, o jurisdicionado pode optar pelo método que

compreenda mais adequado para a resolução de sua demanda, na hipótese a jurisdição estatal é tida como mais uma possibilidade, e não como apenas o único método. (FALEIRO, RESENDE, VEIGA, 2021).

O sistema de justiça multiportas implementa o ideal de que nem sempre a forma convencional, via jurisdição estatal é a mais adequada para a solução dos conflitos, e estabelece a possibilidade de o litigante optar pelo método mais adequado para si. Imaginar, que no átrio do fórum houvessem inúmeras portas, cada uma levando a uma forma alternativa de resolução de demandas, o litigante então poderia optar pelo que entendesse adequado para a resolução de seu conflito.

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), o poder judiciário não consegue atender de forma efetiva e em prazo razoável os anseios dos jurisdicionados, o que prejudica o alcance das partes ao Direito fundamental de Acesso à Justiça. Dessa forma, o processo deve estar adequado para ser utilizado como mecanismo voltado para a tutela efetiva dos direitos fundamentais do jurisdicionado.

Ademais, O sistema de justiça multiportas devolve aos envolvidos o diálogo e o poder de negociação, por meio do auxílio e estímulo dos conciliadores e mediadores, profissionais dotados de neutralidade, e com qualificação para orientar as partes na busca conjunta pela melhor solução para o conflito. (RODRIGUES, 2022)

O sistema de tratamento adequado aos conflitos foi oficializado no Brasil por meio da Resolução 125 de 2010 do CNJ, que em suma, estabeleceu a política judiciária de métodos adequados de solução de conflitos pelo emprego da conciliação, mediação e arbitragem. De forma prática, no art. 8º da Resolução 125/2010, ficou determinado a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC, que seriam responsáveis pela realização das sessões e audiências de conciliação e mediação no âmbito da jurisdição estatal. (CNJ, 2010)

A ideologia foi adotada pelo Código de Processo Civil de 2015, que oficializou no Brasil o ideal de processo cooperativo e negociado, que desde a Resolução nº 125 de 2010 do CNJ, já vinha ganhando espaço no cenário brasileiro. Não por acaso, no rol das normas fundamentais do processo civil, o §2º do art. 3º, do Código de Processo Civil, determina a obrigatoriedade do Estado em, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos.

Nesse sentido, para Fredie Didier Jr (2021) há que se defender a existência do princípio do estímulo da solução por autocomposição no âmbito processual civil. Com a entrada dos ideais do sistema de justiça multiportas no ordenamento jurídico brasileiro, houve a possibilidade de expansão das premissas da autocomposição para o âmbito da Administração Pública, o que ocorre com a possibilidade de criação de Câmaras de Conciliação no âmbito do poder Executivo, conforme o art. 175, do Código de Processo Civil.

Nesse sentido, de acordo com o art. 32 da Lei 13.140 de 2015, as câmaras administrativas de mediação e conciliação tem competência para dirimir conflitos que envolvam a administração pública, celebrar termos de ajustamento de condutas, e realizar parcelamentos (BRASIL, 2015). Do mesmo modo, o Enunciado nº 16 do Fórum Nacional do Poder Público (2016) determina que, “[...] a Administração Pública deve publicizar as hipóteses em que está autorizada a transacionar [...]”.

Nesse sentido, compreende-se que a Administração Pública em todas as suas esferas, deve, em prestígio aos princípios da legalidade e da publicidade regular de forma interna as hipóteses em que poderá lançar mão dos métodos adequados de solução de conflitos, e ainda, determinar balizas normativas para sua aplicabilidade prática, com a elaboração de leis, decretos ou regulamentos voltados a normatização local da matéria.

Ademais, necessário destacar, que o implemento do ideal do sistema de justiça multiportas pode proporcionar a redução do número de processos em andamento na via judicial, fornecendo alternativa mais célere para a resolução dos conflitos envolvendo a Administração Pública. Compreende-se que os métodos adequados de solução de conflitos se colocam de forma complementar a jurisdição comum, sem se sobrepor a esta.

Considerando o relatório Justiça em Números elaborado anualmente pelo CNJ do ano de 2022, que considerou o exercício do ano de 2021, ingressaram no primeiro grau de jurisdição 19,1 milhões ações originárias, 10,3% a mais que o ano anterior. Com base no relatório (2022), têm-se que:

Tal volume de acervo processual significa que, mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos(as) magistrados(as) e dos(as) servidores(as), seriam necessários aproximadamente 2 anos e 10 meses de trabalho para zerar o estoque.

Segundo a conclusão do Relatório de Maiores Litigantes divulgado CNJ (2023), entes integrantes da Administração Pública ocupam duas das cinco primeiras posições no ranking de maiores litigantes na justiça de primeiro grau. Com base no Relatório de maiores litigantes divulgado anualmente pelo CNJ os entes da administração pública figuram como maiores litigantes dentro dos índices de maiores partícipes de ações judiciais, o que demonstra uma grande tendência na propositura de ações, o que não necessariamente representa a resolução adequada de conflitos.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2023) afirma que a multiplicação de demandas envolvendo a Administração Pública, fortaleceu a tendência de adotar-se em seu âmbito os meios adequados de solução de conflitos, nesse sentido, a arbitragem, mediação e a autocomposição são os mecanismos utilizados no ambiente público a fim de promover a resolução efetiva e célere dos conflitos.

O método autocompositivo dos acordos firmados por meio de negociação, merece citação por quanto modalidade de utilização corriqueira no âmbito da administração pública. Considerando que a sociedade desde seus primórdios vivencia de forma cotidiana inúmeros conflitos, dos mais simplórios até os mais complexos, os acordos são necessários a sociedade para o alcance da pacificação social. Compreende-se que os acordos estabelecidos por meio da negociação consistem no formato mais utilizado de resolução de conflitos.

Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues (2022) afirma que os acordos são espécie de meio autocompositivo pelo qual as partes buscam a construção de uma solução consensual sem a intervenção de terceiros, por meio de uma interlocução direta.

Os acordos firmados por meio da negociação consistem naqueles em que as partes dialogam e colocam em pauta as condições que melhor lhe aprouverem e buscam construir de forma conjunta compromisso que atenda a ambos. Norteado pelo princípio da consensualidade, as condições do acordo, mesmo que não se coloquem como evidentemente benéficas para ambos os envolvidos, deve contar com a concordância das partes. Contudo, o art. 17, § 1º, anteriormente a alteração implementada pela Lei nº 14.230/2021, vedada expressamente a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nas ações que tratam do ato de improbidade administrativa, sendo então de extrema importância a discussão acerca do tema.

Ocorre que a doutrina já entendia pela possibilidade da formalização de acordos em improbidade administrativa antes da normativa clara, isso por conta das alterações de

instrumentos normativos que ocorreram paralelamente no ordenamento jurídico. Como é o caso do acordo de leniência, previsto na Lei nº 12.846/2013. Para Wellington Henrique Rocha de Lima e Jussara Borges Ferreira (2019), o acordo de leniência possui como finalidade garantir que o envolvido colabore efetivamente com as investigações e o processo administrativo de investigação do ato de corrupção, inclusive no que tange a identificação dos demais envolvidos.

A formalização de acordos gera um benefício para o acusado, que ao colaborar com as investigações obtém vantagem sobre a aplicação da penalidade, assim, a formalização do acordo gera a prerrogativa e fornece subsídios para que o envolvido retorne a prática normativa, de forma mais expedita do que se comparado com o lapso temporal médio para o deslinde de processo judicial.

O art. 17-B, § 5º, redação vigente da Lei nº 8.429/1992, determina que poderá o Ministério Público celebrar acordo de não persecução cível, que serão precedidas de negociações entre o acusado, seus representantes e a autoridade ministerial. Desse modo o acordo de não persecução cível previsto na Lei de improbidade administrativa, utiliza os ideais da autocomposição para a formalização de acordos para a resolução de conflitos ímprobos.

Os preceitos do sistema de justiça multiportas contribuem para a implementação do ideal autocompositivo no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive no âmbito do Direito Administrativo, possibilitando que os entes públicos, considerados pelo Relatório do CNJ como maiores litigantes na jurisdição de primeiro grau, se utilizem de institutos jurídicos que fornecem meios adequados de solução de conflitos, outrossim, a aplicabilidade dos métodos autocompositivos no âmbito da Administração Pública possibilita que o jurisdicionado participe da solução do conflito, sendo permitido estabelecer negociação direta com o ente público para alcance da solução mais adequada as partes que deverá ser devidamente formalizada no termo de acordo para a completude do ato jurídico perfeito.

3. Acordo de Não Persecução Cível, mecanismo que viabiliza a autocomposição típico da Lei nº 8.429/1992

Considerando a possibilidade de utilização de meios adequados de solução de conflitos no âmbito público, neste item serão analisados os mecanismos de autocomposição presentes na Lei nº 8.429/1992. De forma primeva, o acordo de não persecução é o instituto jurídico dotado de natureza autocompositiva devidamente tipificado na Lei de improbidade administrativa,

outrossim, serão destacadas suas características precípua, bem como, posições controvertidas da doutrina sobre a sua aplicabilidade.

Quando da promulgação da Lei 8.429, em 2 de junho de 1992, o art. 17, § 1º, vedada expressamente a possibilidade de transação, acordo ou conciliação antes ou durante o processamento do ato de improbidade administrativa, isso por conta o princípio constitucional da indisponibilidade do patrimônio público, que embasava a negativa para a utilização de métodos autocompositivos com a Administração Pública.

Dessa forma, a inviabilidade de transação, acordo ou conciliação era justificável a época da edição da Lei, mas, deixou de ser razoável com as mudanças que foram sendo implementadas no ordenamento jurídico brasileiro a partir das premissas do chamado Direito Administrativo Sancionador (BORTONCELLO, CAMBI, LIMA, 2021) que passou a fornecer mecanismos de índole disciplinar para o devido processamento de faltas ou eventuais conflitos de menor monta ocorridos no âmbito da Administração Pública.

Essas alterações foram necessárias para proporcionar ao administrado soluções mais efetivas e céleres na resolução de conflitos ímprobos, e para uma melhor prestação de serviços públicos. Ademais, foi internalizado no ordenamento jurídico que a disponibilidade ou indisponibilidade do patrimônio público não tem relação com a disponibilidade ou indisponibilidade do interesse público. Dessa maneira, o procedimento de flexibilização de princípios que originalmente eram vistos como inegociáveis, emerge como uma necessidade de adequação do direito positivo aos tempos pós-modernos.

Desse modo no ano de 2019, a Lei 13.964, conhecida como pacote anticrime, alterou o art. 17, § 1º da Lei 8.429/92, e passou a prever a possibilidade da formalização de acordo de não persecução cível em conflitos ímprobos. Muito embora a possibilidade de autocomposição em matéria de improbidade administrativa já fosse considerada possível, conforme entendimento de Fernando da Fonseca Gajardoni (2021).

Embora entendamos – conforme defendido das edições anteriores destes *Comentários* – que a autocomposição já seria cabível, no âmbito da improbidade administrativa da Lei 8.429/92, ao menos, desde o advento do art. 16 da Lei 12.846/2013 (acordo de leniência), ao da Resolução CNMP 179/2017 (art. 1º, §2º), fato é que a vedação expressa que existia na redação originária do art. 17, §1º, da Lei 8.429/92, causava enormes dúvidas, deixando considerável risco de anulação das avenças pelo Poder Judiciário, sob o argumento de que a LIA proibia expressamente, a autocomposição em tema de improbidade administrativa.

A possibilidade de formalização de acordos em temas de improbidade administrativa já era percebida pela doutrina como uma realidade, isso por conta da existência de outros dispositivos normativos que possibilitavam a formalização de acordos, como é o caso do acordo de leniência, presente na Lei 12.846/2013. A ausência de normativa específica para o ato de improbidade administrativa não era vista como uma impossibilidade total, considerando ainda, as alterações que foram ocorrendo em várias vertentes do ordenamento jurídico brasileiro.

O advento da Lei nº 14.230/2021 facultou ao Ministério Público e o ente lesado concomitantemente, na condição de legitimados ativos, considerando as circunstâncias do caso e o interesse público, propor ao investigado/acusado a formalização de acordo de não persecução cível, desde que presentes os requisitos elencados no art. 17-B, Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992).

Nesse sentido, subsistem na doutrina e na jurisprudência aspectos controvertidos sobre o acordo de não persecução cível (ANPC) em improbidade administrativa. Compreende-se que ANPC é negócio jurídico, de modo que, Fernando da Fonseca Gajardoni entende que é negócio jurídico *sui generis*, de natureza jurídica mista (2021).

Sobre o prazo para sua proposição, porquanto existente expressa disposição legal, o ANPC poderá ser formalizado a qualquer tempo (SILVA, PINTO, 2022). Dessa forma, poderá ser celebrado acordo antes da propositura da ação de improbidade administrativa de forma extrajudicial, durante o processamento judicial, e no cumprimento de sentença, conforme autoriza o art. 17-B, §4º (BRASIL, 1992).

Nesse particular, parte da doutrina entende que há possibilidade de formalização do acordo de não persecução cível após o trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa, o que importaria na relativização da coisa julgada (JÚNIOR, LIMA, 2022).

Considerando que a formalização do acordo após o trânsito em julgado pode ser benéfica, uma vez que as sanções impostas em sede de acordo, bem como a obrigação de reparar os danos, podem ser efetivadas de forma mais expedita via acordo do que quando comparado a via judicial, no caso, o retorno a prática normativa e a restauração ao *status quo* da realidade atingida importam mais do que a possível relativização da coisa julgada.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 102585 RS, entendeu pela possibilidade de formalização de acordo de não persecução cível durante a fase de execução da sentença:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ACORDO. NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. ÂMBITO RECURSAL. POSSIBILIDADE. 1. Conforme a jurisprudência da Primeira Turma do STJ, a homologação judicial dos acordos de não persecução cível em sede de ação de improbidade administrativa, previsto na Lei n. 13.964/2019, pode ser levado a efeito na instância recursal. 2. A Lei n. 14.230/2021, que alterou significativamente o regramento da improbidade administrativa, incluiu o art. 17-B à Lei nº 8.429/92, trazendo previsão normativa explícita quanto à possibilidade do acordo em exame até mesmo no momento da execução da sentença. 3. Hipótese em que a empresa, ora embargante, foi condenada pela prática do ato ímprobo previsto no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (consistente na contratação de serviço de coleta de lixo por preço superior ao que seria devido), sendo-lhe imposto o ressarcimento do dano ao erário e a proibição de contratar com o poder público pelo período de 5 (cinco) anos. 4. As partes deliberaram pela celebração de acordo de não persecução cível, com a fixação de multa civil no importe de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), em substituição à condenação de proibição de contratar com o Poder Público, pelo prazo de 5 (cinco) anos. 5. Homologação do acordo. Embargos de divergência prejudicados. (BRASIL, 2022)

No julgado diante da manifestação favorável do Ministério Público a formalização do acordo de não persecução cível, o Superior Tribunal de Justiça se posicionou favoravelmente a sua homologação durante a fase de execução de sentença. No entendimento do egrégio Tribunal, tendo em vista o reconhecimento da modalidade culposa de improbidade administrativa e havendo a concordância do acusado com as sanções impostas, seria possível a formalização do acordo acarretando na extinção do feito com resolução do mérito.

Nesse sentido, fixar um termo final para a formalização do acordo de não persecução cível, seria tornar sem efeito a possibilidade da via autocompositiva no âmbito da improbidade administrativa (JÚNIOR, LIMA, 2022).

Com efeito, o acordo de não persecução cível enquanto modalidade autocompositiva, permite que as partes construam a melhor resolução para o conflito, o Estado juiz se põe de lado para a construção do acordo, o que consideramos mais adequado, pois as partes envolvidas na avença conhecem as especificidades do caso, sendo as mais indicadas para participar ativamente de sua solução. Estabelecer um limite para a formalização do ANPC é relegar a um segundo momento os benefícios que podem ser empregados de forma imediata.

As disposições cabíveis no ANPC poderão ser moduladas conforme a gravidade e circunstâncias do caso, exceto por algumas hipóteses. Nesse particular a doutrina entende pela possibilidade da inserção de convenções processuais consoante disciplina o art. 190, do Código de Processo Civil, quando da formalização do ANPC (BRASIL, 2016).

De natureza complementar, as sanções atípicas não devem possuir caráter mais severo que as previstas expressamente na legislação, diante disso, assegura Bruno Pinto e Silva e Fabrício José da Fonseca Pinto (2022) que “[...] cláusulas como um pedido de desculpas

públicas e/ou a aquiescência na publicização do inteiro teor do acordo são medidas pedagógicas de cunho social que vão ao encontro da lógica da responsividade [...]”.

O emprego de convenções processuais atípicas estão em consonância com a ideia de restauração dos danos causados, a prática de ato de improbidade administrativa normalmente gera uma rusga na realidade local, isso porque, os administradores que deveriam proteger e resguardar a coisa pública, se utilizam desta em benefícios próprios ou dela buscam auferir lucro, essa lesão ao bem jurídico por parte daqueles que deveriam dela zelar, impreterivelmente causa uma desconfiança por parte da sociedade nas instituições.

Por isso, a possibilidade de incluir no ANPC cláusulas que determinem formas atípicas como é o caso do exemplo do pedido de desculpas de Bruno Pinto e Silva e Fabrício José da Fonseca Pinto, pode trazer a sociedade o sentimento de compensação e de justiça propriamente dita, diante do reconhecimento social do ato ilícito e sua posterior reparação. No mesmo sentido, Fábio Medina Osório (2023) entende que as tratativas entre o Ministério Público, o acusado e seus representantes legais, podem ser gravadas em meio digital com áudio e vídeo, em atenção ao princípio da publicidade, requisito exigido aos atos administrativos:

Seria necessário, ao nosso ver, e sustentamos isso desde longa data, para aferir a voluntariedade, que todo o procedimento de tratativas entre o Ministério Público e investigados ou réus e seus advogados fosse filmado e anexado aos autos para eventual consulta dos julgadores e questionamentos. Tal exigência decorre do princípio da transparência que rege essa espécie de processo administrativo, que se submete aos cânones do art. 37, caput, da Constituição de 1988.

Considerando a voluntariedade do acusado e em prestígio ao princípio da publicidade administrativa, o processo de negociação entre o Ministério Público e o acusado pode ser gravado, a medida impõe aos envolvidos o emprego da isonomia e parcimônia durante as tratativas. A iniciativa se encontra em consonância com a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso a informação, que determina a administração pública a obrigatoriedade de publicização de seus atos principalmente via Diário Oficial.

Sobre as sanções que devem constar de forma obrigatória no acordo de não persecução cível, o art. 12, caput, da Lei 8.429/92, determina que serão impostas ao acusado a sanções previstas em lei (BRASIL, 1992), além do ressarcimento do dano causado ao erário, enquanto que o art. 17-B, incisos I, II, estabelece que ao menos alguma das sanções citadas deve ser imposta:

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 [...]

Nesse caso, em hipóteses de menor potencial, em que houve ofensa mínima ao bem jurídico tutelado, a razoabilidade e a proporcionalidade autorizam a celebração do acordo sem a aplicabilidade sanção, bastando o implemento de ressarcimento do dano ao ente jurídico lesado (GAJARDONI, 2021). Nas demais hipóteses elencadas nos incisos do art. 12, da Lei 8.429/92, tem-se como regra a imposição de ao menos uma sanção, além da imputação de ressarcimento ao ente lesado.

Conforme é possível demonstrar, a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, no art. 1º, § 2º, determina que formalização de Termo de Ajustamento de Conduta em matéria de improbidade administrativa deve cumular o ressarcimento ao ente lesado e a aplicação de uma ou algumas sanções previstas em lei (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, conforme entendimento da doutrina e Resoluções do Ministério Público, a regra será de sempre haver a imposição de sanção de ressarcimento ao erário, destacando que as demais sanções aplicáveis podem variar de acordo com a gravidade do caso.

Penalidades de natureza mais gravosa, podem ser previstas no acordo de não persecução cível, com base no art. 17-B, § 2º, da Lei nº 8.429/92, estabelece como possível a cominação de penalidades como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública e inegabilidade em sede de acordo, desde que as imposições contêm com a aquiescência do acusado.

Considerando a voluntariedade ser umas das características precípuas dos métodos adequados de solução de conflitos, as sanções constantes no acordo devem contar com sua concordância do acusado, por isso, durante as tratativas, as partes devem juntamente com o Ministério Público, explorar todas as possibilidades, e empregar aquelas mais adequadas a personalidade do agente, a gravidade do caso e a repercussão social do fato ímprobo.

Sobre a homologação judicial do acordo de não persecução cível celebrado de forma extrajudicial e durante a fase processual, está positivada no art. 17-B, § 1º, III, da Lei 8.429/92.

[...] §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. (BRASIL, 1992)

A homologação do ANPC é nas palavras de Fernando da Fonseca Gajardoni requisito de validade, sem a qual o ANPC não possui validade de título executivo extrajudicial (2021, p. 391). Diferentemente, Armando Antônio Sobreiro Neto e Eduardo Cambi (2021), entendem que a homologação judicial ou pelos órgãos internos do Ministério público, decorre da lei, por isso, seria requisito de eficácia.

Considerando que a homologação do acordo e não persecução cível é requisito de validade, tendo em vista que decorre da necessidade de chancela do estado juiz sobre o negócio jurídico celebrado entre as partes. Ademais, a necessidade de homologação decorre da correspondência do ato com a lei, por isso requisito de validade.

Dessa forma, o art. 104, do Código Civil, determina que a validade do negócio jurídico está condicionada a existência de uma tríade de requisitos (BRASIL, 2002), entre eles, a forma prescrita e não defesa em lei, logo, por esse motivo a homologação do ANPC pelo judiciário e pelos órgãos de controle do Ministério Público é requisito de validade, tendo em vista que tal exigência se encontra positivada na Lei nº 8.429/1992.

A lei de improbidade administrativa impõe tríade de requisitos para a validade do acordo de não persecução cível, a manifestação do ente federativo lesado, a aprovação do órgão superior do Ministério Público, e da homologação judicial cumulativamente. Sendo necessária a homologação dupla sobre os termos do acordo. Nesse sentido, o Ministério Público do Estado do Paraná, já nos idos do ano de 2017, por meio da Resolução nº 01/2017, art. 5º, §4º ao §6º, determinou a necessidade da homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público dos termos de ajustamento de conduta (PARANÁ, 2017).

Ademais, o Ministério Público Federal por meio da Orientação nº 10 de 2020, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Combate à Corrupção (BRASIL, 2020) determinou diretrizes e procedimentos para a elaboração dos acordos judiciais e extrajudiciais em tema de improbidade. Sendo assim, entendemos que a validade do acordo de não persecução cível está

vinculada a homologação da 5ª CCR-MPF, nos termos do art. 49, “Firmado o ANPC Extrajudicial, o membro do Ministério Público Federal submeterá o acordo à homologação da 5ª CCR-MPF” (BRASIL, 2020).

A necessidade de homologação do ANPC pelo órgão superior do Ministério Público, diz respeito a primazia da efetividade do ato autocompositivo, nesse sentido, as palavras de Antônio Armando Sobreiro Neto e Eduardo Cambi (2021):

Ao se exigir que o acordo de não persecução cível seja homologado pelo Conselho Superior, não se está ferindo o princípio da independência funcional do membro do Ministério Público (art., CF (LGL\1988\3) nem se está violando o princípio do promotor natural. O Ministério Público deve primar pela eficiência de sua atuação, a partir de diretrizes estratégicas, que afirmem a indivisibilidade e a unidade da instituição, potencializando o combate à corrupção e a efetivação dos direitos humanos fundamentais.

A necessidade legal de duplo controle sobre o ANPC traz mais segurança jurídica sobre suas diretrizes, ademais, a homologação dupla implementa mais seriedade aos termos do acordo e ao seu cumprimento, levando em consideração a existência de acusados que não vislumbram na jurisdição alternativa como dotada de circunspeção e gravidade.

O art. 17-B, §1º, inciso I, da Lei nº 8.429/92, estabelece a oitiva do ente lesado para a formalização do acordo de não persecução civil, porém, sua participação não é elencada como requisito obrigatório para a construção do ANPC. A Lei determina que haja a manifestação do ente lesado somente sobre a concordância ou não na celebração deste.

Nesse particular a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7043, alterou o conteúdo do art. 17-B, §1º, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, ao possibilitar ao ente lesado a legitimidade para propor e formalizar acordo de não persecução cível. de acordo com o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes, a administração Pública que venha a sofrer com ilícito de improbidade administrativa possui capacidade privilegiada para identificar, dimensionar e buscar a reparação do dano, inclusive por meio do respectivo sancionamento.

De acordo com o entendimento do relator, não desponta como coerente edificar todo um sistema de mecanismos de resolução adequada de conflitos, e limitar a legitimidade para a formalização de acordos apenas ao Ministério Público.

De fato, uma vez autorizada pela legislação de regência, a legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, de modo que, declarada a inconstitucionalidade parcial do art. 17 da nova LIA, repositivando a concorrência

para a propositura da ação civil pública por improbidade administrativa, forçoso também será harmonizar a legitimidade para propor o acordo de não persecução cível. Afinal, revela-se pouco congruente edificar todo um complexo de instrumentos consensuais para o Estado evitar a litigação excessiva, superando o engessamento que o vetor axiológico da indisponibilidade do interesse público aparentava representar, para, então, relegar sua participação na iniciativa de propor negócio jurídico em casos de improbidade envolvendo pessoas físicas. (BRASIL, 2023)

O STF ao ampliar a legitimidade para a propositura de acordo de não persecução cível, testifica a relevância do tema para o ente lesado que possui conhecimento de causa para propor o potencial ANPC. A iniciativa da Administração Pública garante os predicados da negociação entre as partes que são os reais destinatários do acordo.

A Lei 8.429/1992, no art. 21, §4º, dispõe sobre a independência das esferas, ao possibilitar o ajuizamento simultâneo de ação de improbidade administrativa e ação criminal. Nesse sentido, fica determinado que a absolvição na esfera criminal por órgão colegiado poderá obstar o seguimento da ação de improbidade administrativa (BRASIL, 1992).

Entende Fernando da Fonseca Gajardoni (2021) que a disposição do § 4º, implica na prevalência da esfera criminal sobre a cível/administrativa, uma vez que o prosseguimento da ação de improbidade administrativa está condicionado do resultado do juízo criminal quando da ocorrência de processos simultâneos.

Sobre a avença, o entendimento do autor conta com a aquiescência, tendo em conta que a absolvição resultante de juízo criminal haverá de considerar o aspecto mais gravoso do ato de improbidade administrativa, porém, subsistem na esfera do ato, peculiaridades outras que devem ser discutidas no âmbito cível, considerando o impacto social que o ato de improbo possui, principalmente sobre a seriedade das instituições. Mesmo que houvesse a absolvição no campo penal seria mais acertado a possibilidade de processamento no âmbito cível, justamente por conta da proximidade que o processo civil possui com a sociedade, e considerando o aspecto democrático do acordo de não persecução cível.

O Supremo Tribunal Federal por meio da ADI nº 7263 suspendeu a eficácia do dispositivo normativo, isso porque a determinação afrontaria cabalmente os princípios da independência das instâncias, do juiz natural, do livre convencimento motivado e da inafastabilidade da jurisdição (BRASIL, 2022).

O ilícito de improbidade administrativa ao ser processado no âmbito cível possui natureza autônoma, isso por conta do disposto no art. 37, §4º, da Constituição Federal que estabelece que o ato será processado sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988), nesse

sentido, acertado a prevalência do predicado da independência das instâncias na lei de improbidade administrativa.

Sobre o tema, a quinta turma do Superior Tribunal de Justiça em decisão de 07/03/2023, estendeu os efeitos da ação de improbidade administrativa a esfera criminal no RHC nº 173 448 DF, o egrégio Tribunal entendeu pelo esvaziamento do objeto da ação penal, por isso foi determinado o trancamento da ação criminal, por ocasião da absolvição na ação de improbidade administrativa por ausência de dolo:

[...] 3. Como é de conhecimento, a independência das esferas tem por objetivo o exame particularizado do fato narrado, com base em cada ramo do direito, devendo as consequências cíveis e administrativas ser aferidas pelo juízo cível e as repercussões penais pelo Juízo criminal, dada a especialização de cada esfera. No entanto, as consequências jurídicas recaem sobre o mesmo fato. - Nessa linha de inteligência, não é possível que o dolo da conduta em si não esteja demonstrado no juízo cível e se revele no juízo penal, porquanto se trata do mesmo fato, na medida em que a ausência do requisito subjetivo provado interfere na caracterização da própria tipicidade do delito, mormente se se considera a doutrina finalista (que insere o elemento subjetivo no tipo), bem como que os fatos aduzidos na denúncia não admitem uma figura culposa, culminando-se, dessa forma em atipicidade, ensejadora do trancamento ora visado. 4. Trata-se de crime contra a Administração Pública, cuja especificidade recomenda atentar para o que decidido, sobre os fatos, na esfera cível. Ademais, deve se levar em consideração que o art. 21, § 4º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, disciplina que "a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). Embora referido dispositivo esteja com a eficácia suspensa por liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal, em 27/12/2022, na ADI 7.236/DF, tem-se que o legislador pretendeu definir ampla exceção legal à independência das esferas que, embora não autorize o encerramento da ação penal em virtude da absolvição na ação de improbidade administrativa por qualquer fundamento, revela que existem fundamentos tão relevantes que não podem ser ignorados pelas demais esferas. A suspensão do art. 21, § 4º, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei n. 14.230/2021 (ADI 7.236/DF), não atinge a vedação constitucional do ne bis in idem e sem justa causa não há persecução penal. Apesar de, pela letra da lei, o contrário não justificar o encerramento da ação penal, inevitável concluir que a absolvição na ação de improbidade administrativa, na hipótese dos autos, em virtude da ausência de dolo e da ausência de obtenção de vantagem indevida, esvazia a justa causa para manutenção da ação penal. De fato, não se verifica mais a plausibilidade do direito de punir, uma vez que a conduta típica, primeiro elemento do conceito analítico de crime, depende do dolo para se configurar, e este foi categoricamente afastado pela instância cível. (BRASIL, 2023)

À vista do que estabelecido pelo STJ, diante do dolo ser requisito intrínseco para a categorização do ato ímprobo não assiste razão para o prosseguimento da ação criminal, considerando que o objeto da imputação de culpabilidade por parte do Estado reside na vontade intencional do agente em lesar o erário, verificado que não houve animus do acusado em causar danos a Administração Pública, não há subsídio para o seguimento da ação penal.

Nesse particular, questiona Diogo Araújo Lima e Luiz Manoel Gomes Junior (2022), que diante de eventual celebração de acordo de não persecução cível em matéria de improbidade sobre fato que esteja sob o crivo da esfera criminal, havendo a absolvição criminal, se os efeitos se estenderiam sobre o acordo anteriormente formalizado.

Para os juristas, eventual absolvição na seara criminal não prejudicaria acordo firmado no âmbito administrativo, por quanto subsistente a vontade dos legitimados em desenvolver a autocomposição. Ademais, interpretando o art. 21 §4º fica determinado que prejudicado estará o prosseguimento da ação no âmbito judicial, não estendendo efeitos aos acordos de não persecução cível.

A operação lava jato conhecida como uma das maiores operações contra a corrupção da história recente do Brasil, teve como um de seus inúmeros desdobramentos a formalização de dezessete acordos de leniência, além da proposição de trinta e cinco ações de improbidade administrativa (BRASIL, 2021).

Nesse particular coube ao Superior Tribunal de Justiça, determinar se os réus que formalizaram acordo de leniência no âmbito criminal, poderiam ser excluídos do polo passivo das ações civis de improbidade administrativa oriundas da investigação da lava jato.

Sob essa perspectiva, na ação de improbidade administrativa oriunda da operação lava jato, o réu pretendeu sua exclusão do polo passivo no que toca o ressarcimento ao erário, tendo em mira a formalização de acordo de leniência no âmbito de ação criminal, que já havia determinado o ressarcimento ao erário:

Com efeito, o objeto da ação de improbidade administrativa é nitidamente condenatório, punitivo, sendo o ressarcimento do dano mera consequência da prática de atos ilícitos. Não é à toa que persiste, desde que promulgada a Lei nº 8.429/92, a discussão sobre sua natureza cível ou penal, tendo em vista que busca aplicar penas aos agentes públicos e privados que praticaram atos ímprobos. Dessa forma, e considerando que o acordo de leniência já fixa um valor a título de ressarcimento integral do dano (material e moral), oponível contra todos os legitimados, a empresa leniente não pode permanecer demandada na ação de improbidade apenas para fins do ressarcimento pretendido pela PETROBRAS. (BRASIL, 2021)

O agravo de instrumento nº 5055870-92.2020.4.04-0000, pugnou pela prevalência do acordo de leniência que determinou o ressarcimento ao erário e a reparação dos danos causados ao patrimônio público, ainda o acordo formalizado com as empresas colaboradoras determinou a concessão de informações de relevância para a eficiência da operação lava jato. Outrossim, a decisão prestigiou ao acordo de leniência firmado, e a transação entabulada entre as partes.

Ademais, o art. 17-B, estabelece a possibilidade de transação durante o processamento da ação de improbidade administrativa. Em uma linha de pensamento ideal, consideramos que o acordo de não persecução cível é forma adequada para a consensual de conflitos ímprobos, por isso, a formalização do ANPC antes da proposição da ação de improbidade administrativa representa uma economia processual.

Contudo, não havendo a formalização de acordo na fase pré-processual o art. 3º, §3º do CPC, possibilita a utilização de meios consensuais de resolução de conflitos no curso de processo judicial. Dessa forma, o acordo de não persecução cível no curso do processo de improbidade administrativa, não está restrito aos limites determinados pelo pedido e da causa de pedir na petição inicial, pois, a consensualidade mitiga o rigor e formalismo do Direito Público em busca de soluções completas e efetivas (NETO, 2021).

A formalização de acordo de não persecução cível durante o processamento da ação de improbidade administrativa permite que as partes participem da construção da solução para o conflito, conferindo a autonomia e efetividade.

Conforme determina o art. 17, § 10 -A, da lei 8.429/92, havendo possibilidade de resolução consensual com o requerimento das partes, há suspensão do prazo para a apresentação da contestação. O que pode ser considerado muito similar com a possibilidade de audiência de conciliação disposta no art. 334, do código de processo civil. Tendo em vista que em ambos os casos, o dispositivo normativo abre espaço para que as partes possam se manifestar sobre os termos ocorrerão a tratativas. Ademais, confere mecanismos para participação efetiva dos envolvidos, demonstrando uma clara tendência no ordenamento jurídico brasileiro em incentivar, mesmo após o ajuizamento de demandas, a resolução consensual dos conflitos.

4. Conclusão

Considerando o instituto da improbidade administrativa, esta pesquisa teve como escopo a análise do ilícito administrativo ímprobo e suas consequências para a sociedade, ademais, fora demonstrado como o acordo de não persecução cível pode fomentar a resolução efetiva e célere dos casos de improbidade administrativa. Nesse particular, a Resolução nº 125/2010 do CNJ criou a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado aos conflitos de interesses, assegurando a todos o acesso à solução mais adequada aos conflitos.

A adoção de meios adequados de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública permite que o maior litigante do Brasil tenha acesso a formas mais expeditas e participativas para resolução de conflitos. Considerando o abarrotamento que se encontra o poder judiciário para a resolução de demandas, o acordo de não persecução cível presente na Lei nº 8.429/1992 substancialmente alterada pela Lei nº 14.230/2021 atende aos anseios sociais, e se encontra em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 125/2010 do CNJ.

O acordo de não persecução cível (ANPC) é negócio jurídico de natureza jurídica mista, cuja formalização é possível em diversos momentos, inclusive após o trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa. Compreende-se que a possibilidade de formalização do acordo após o trânsito em julgado pode ser benéfica, uma vez que as sanções impostas em sede de acordo, bem como a obrigação de reparar os danos, podem ser efetivadas de forma mais expedita do que quando comparado a via judicial.

Ademais, o art. 17-B, da Lei nº 8.429/1992 estabelece a possibilidade de transação durante o processamento da ação de improbidade administrativa. Em uma linha de pensamento ideal, o acordo de não persecução cível é forma adequada para a consensual de conflitos ímprobos, por isso, a formalização do ANPC antes da proposição da ação de improbidade administrativa representaria uma economia processual.

À guisa de resultados, constatou-se que o acordo de não persecução cível possui em sua natureza o ideal do sistema de justiça multiportas, porquanto método devidamente positivado que contribui para a resolução célere e efetiva de conflitos ímprobos, contribuindo para o retorno agilizado a prática normativa quando da ocorrência de ato de improbidade administrativa.

Referências

BRASIL. **Código de Processo Civil de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

_____. **Lei nº 8.429 de 2 junho de 1992**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-norma-pl.html>. Acesso em: 02 fev. 2023.

_____. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

_____. **Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 09 set. 2023

_____. **Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7043**, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7236**, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial Recurso Extraordinário nº 102585 RS**, 15 de fevereiro de 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2134317&num_registro=201102369460&data=20220406&peticao_numero=202100789271&formato=PDF. Acesso em: 18 jun. 2023.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 173 448/DF**, 07 de março de 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%27202203607311%27.REG>. Acesso em: 06 abr. 2023.

CAMBI, Eduardo, BORTONCELLO; PALUZZI, Luís Gustavo; LIMA, Diogo de Araújo. A superação da míope interpretação da indisponibilidade do patrimônio público: o acordo em ato de improbidade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Processual – UERJ**. vol. 22, n. p. 187-215, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/55805/37724>. Acesso em: 06 abr. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre: Fabris Editor, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Relatório de Grandes Litigantes**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

_____, **Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 22 mar. 2023.

DIDIER, Fredie Jr. **Curso de Direito Processual Civil**. 23 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FALEIRO, Mariângela Meyer Pires; RESENDE, Clayton Rosa de; VEIGA, Juliano Carneiro. *In*: FUX, Luiz, ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**, Rio de Janeiro: Foco, 2021.

FÓRUM NACIONAL DO PODER PÚBLICO, **Enunciado nº 16**. Disponível em: <https://forumfnpp.wixsite.com/fnpp/enunciados-aprovados-i-fnpp>. Acesso em: 23 mar. 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021**. 5 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

LIMA, Wellington Henrique Rocha de; FERREIRA, Jussara Borges. **Mediação, conciliação e acordos nos atos de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: Uma história conturbada**. Florianópolis, vol. 43, n. 90, ano 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

PARANÁ, **Resolução nº 01 de 2017**. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Cursos_Realizados/2018/06_15_Seminario_solucoes_extrajudiciais/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf. Acesso em: 27 mar. 2023.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça Multiportas e Advocacia Pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2022.

SILVA, Bruno Pinto e; PINTO, Fabricio José da Fonseca. *In*: PAULINO, Galtienio da Cruz, (coord) *et al.* **Comentários a Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social**. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 310 – 3015.

SOBREIRO NETO, Armando Antônio; CAMBI, Eduardo. Acordo de não persecução cível na improbidade administrativa eleitoral. **Revista de Processo**, vol. 318, ano 2021. p. 315 – 338, ago. 2021.