

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**ALLAN GOLDEMBERG**

**Rio de Janeiro**

**2021**

**ALLAN GOLDEMBERG**

**CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. MSc. **Arnaldo Goldemberg**.

**Rio de Janeiro**

**2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

Gc GOLDEMBERG, ALLAN  
CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA / ALLAN GOLDEMBERG. -- Rio de  
Janeiro, 2021.  
72 f.

Orientador: ARNALDO GOLDEMBERG.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Improbidade Administrativa. 2.  
Consensualidade. . 3. Direito Processual Civil. .  
4. Acordo de Não Persecução Cível. 5. Direito  
Indisponível Transacionável. I. GOLDEMBERG, ARNALDO,  
orient. II. Título.

**ALLAN GOLDEMBERG**

**CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação de **Arnaldo Goldemberg**.

Data da Aprovação: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Prof. MSc. Arnaldo Goldemberg – Orientador  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

---

Prof. Dr. Bruno Garcia Redondo  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

---

Prof. MSc. Rodrigo Machado Gonçalves  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

**Rio de Janeiro  
2021**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, Clara, a quem devo tudo e com quem sempre pude e poderei contar em todos os momentos. Obrigado por me dar o maior presente - minha vida - e por fazer parte dela de maneira tão especial. Obrigado pelo seu amor e por tudo que sempre me ensinou.

Ao meu pai Arnaldo, a quem também devo minha vida e as inúmeras e agradáveis lembranças. Obrigado pelo carinho e pela preocupação de sempre. Estaremos sempre juntos nos apoiando.

À Deborah, minha, namorada, amiga, companheira, confidente e dona do meu coração. Obrigado por me dar tanto orgulho e alegria, por me ensinar tanto e por estar sempre comigo nas horas mais difíceis.

À minha irmã, Amanda, por todo o apoio e por fazer parte das pessoas mais especiais pra mim, responsável por tudo que eu fui e sou.

Aos meus queridos avós, pelo carinho, preocupação e acolhimento. Sempre pude contar com os conselhos valiosos e importantes para a minha vida.

Aos meus amigos e companheiros de caminhada acadêmica – André Arbex, Andrey Garcia, André Gazzaneo, Jelysson Guimarães e Pedro Milek – por todo o apoio e por tornarem a experiência da graduação mais leve e agradável. Obrigado a todos pela amizade de vocês.

A todos os professores da Faculdade Nacional de Direito e em especial ao meu orientador, Arnaldo Goldemberg, e demais professores que compõem a banca, Bruno Garcia Redondo e Rodrigo Machado Gonçalves, com quem tive oportunidade e privilégio de aprender.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo explorar a possibilidade de solução consensual na ação de improbidade administrativa. Apresenta as principais características da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), as hipóteses de configuração do ato ímprobo e as suas respectivas sanções civis, porém “quase penais”. Realiza o estudo dos avanços e aplicabilidade da consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro, explorando a possibilidade de transacionar direitos indisponíveis quando presente o interesse público. Analisa as características gerais da Lei de Improbidade Administrativa e da consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro. Realiza ponderações entre o direito transacionável e a indisponibilidade do interesse público, abordando a possibilidade de solução consensual de controvérsia na ação de improbidade administrativa. Procede a análise da evolução normativa quanto à possibilidade de autocomposição nas normas de tutela do interesse público com as modificações advindas da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) que permitiu a celebração da solução consensual na Lei de Improbidade Administrativa e trouxe o novo instituto do Acordo de Não Persecução Cível. Finaliza analisando o regime jurídico para a celebração do instrumento de Acordo de Não Persecução Cível tendo em vista a ausência de regulamentação em lei.

### **Palavras-chave e Frases-chaves:**

Improbidade Administrativa. Consensualidade. Acordo de Não Persecução Cível. Direito Indisponível Transacionável. Análise sistemática das normas jurídicas da transação. Direito Processual Civil.

## ABSTRACT

The present work aims to explore the possibility of consensual solution in the action of administrative misconduct. It presents the main characteristics of the Administrative Impropriety Law (Law No. 8.429/92), the hypotheses for configuring the improbable act and its respective civil sanctions, although “almost criminal”. It conducts a study of the advances and applicability of consensuality in the Brazilian legal system, exploring the possibility of transacting unavailable rights when the public interest is present. It analyzes the general characteristics of the Administrative Impropriety Law and the consensus in the Brazilian legal system. It carries out considerations between the right of agreement and the unavailability of the public interest, addressing the possibility of consensual solution of controversy in the judicial process of administrative improbity. The analysis of the normative evolution regarding the possibility of self-composition in the rules of protection of the public interest is carried out with the changes arising from Law 13.964/2019 (Anti-Crime Package) which allowed the conclusion of the consensual solution in the Administrative Impropriety Law and brought the new institute of Civil Non-Persecution Agreement. It concludes by analyzing the legal regime for the execution of the Civil Non-Persecution Agreement in view of the absence of regulation by law.

### **Keywords and Key Phrases:**

Administrative dishonesty. Consensus. Civil Non-Persecution Agreement. Tradable Unavailable Right. Systematic analysis of the legal rules of the transaction. Civil Procedural Law.

## SUMÁRIO

<b>1.0. INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2.0. CAPÍTULO 1. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b>	<b>11</b>
2.1. Prova do Dano ao Erário e Dano Presumido na Lei nº 8.429/92	19
2.2. Lei de Improbidade Administrativa <i>versus</i> Lei de Crimes de Responsabilidade	22
<b>3.0. CAPÍTULO 2. A CONSENSUALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO</b>	<b>24</b>
3.1. Direitos Indisponíveis Transacionáveis	27
<b>4.0. CAPÍTULO 3. EVOLUÇÃO NORMATIVA DA CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DO INTERESSE PÚBLICO: ANÁLISE COM DIÁLOGO DAS FONTES</b>	<b>30</b>
4.1. Microssistema de tutela do interesse público	32
4.2. Aplicação da Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção e Acordo de Leniência	34
4.3. Lei nº 12.850/2013 – Lei da Colaboração Premiada	36
4.4. A previsão de conciliação na Lei nº 13.140/15 – Lei de Mediação, para a improbidade administrativa	38
4.5. Previsão na LINDB - Decreto-lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - que reflete na Ação de Improbidade Administrativa	39
4.6. TAC na Ação de Improbidade Administrativa	40
<b>5.0. CAPÍTULO 4. CONSENSO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REFLEXOS DA ALTERAÇÃO ADVINDA DA LEI Nº 13.964/19</b>	<b>46</b>
5.1. Inquérito Civil	49
5.2. Lacunas Presentes na Aplicação do Acordo de Não Persecução Cível	50
5.3. Pressupostos Para a Aplicação do Acordo de Não Persecução Cível	54
5.4. Possibilidade de Celebração do Acordo de Não Persecução Cível no Curso da Demanda e Necessidade de Homologação Judicial	56
5.5. Aplicação da Suspensão de Direitos Políticos e Perda da Função Pública no Acordo de Não Persecução Cível	59
5.6. Repercussão da Ação Criminal no Acordo de Não Persecução Cível	60
5.7. Possibilidade de Celebração de Acordo de Não Persecução Cível nas Demandas Ajuizadas Antes da Lei nº 13.964/2019	62
5.8. Materialização do Acordo de Não Persecução Cível	63
<b>6.0. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>65</b>
<b>7.0. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>68</b>

## 1.0 INTRODUÇÃO

O direito público há muito clamava por uma releitura quanto aos aspectos do princípio da supremacia do interesse público buscando a adequação ao Estado Democrático de Direito, com pautas na prevalência dos direitos fundamentais e do Processo Civil Constitucional.

Segundo o Professor Lenio Streck o acréscimo normativo com a figura de Estado Democrático de Direito resultou na prática do constitucionalismo com promessas de modernidade<sup>1</sup>. O princípio da eficiência administrativa, nesta linha, revela características estruturantes do Estado Democrático de Direito, pois representa a sobreposição do modelo da Administração Pública gerencial em desfavor da burocracia legalista.

A busca pela primazia do princípio da eficiência leva à procura pela solução consensual de controvérsias no âmbito público. A relativização da máxima de que direito público é indisponível e não transacionável resulta na busca da fuga do tradicional e moroso modelo de solução de litígios judiciais.

No campo da improbidade administrativa, desde o nascedouro da publicação da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92 – até recente alteração, foi defeso a transação em sede de ação de improbidade administrativa.

Houve propostas de mudanças legislativas no campo criminal e na seara civil em prol da solução consensual de controvérsias, para relativizar a vedação à transação na ação de improbidade administrativa, inclusive por meio de Medida Provisória, de curta vigência.

Apenas com as alterações advindas pela Lei nº 13.964/2019, no denominado “Pacote Anticrime”, a alteração legislativa foi aprovada pelo Congresso Nacional, passando a ser possível a celebração de consenso na ação de improbidade administrativa, com a natureza e no denominado instrumento de “Acordo de Não Persecução Cível”.

Deve ser ressalvado, no entanto, que parte do Projeto de Lei foi vetada, no que diz respeito ao regime jurídico e contornos do negócio jurídico denominado “Acordo de Não

---

<sup>1</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise – uma exploração hermenêutica da construção do direito*, 4a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 71.



Persecução Cível”, deixando lacunas não regulamentadas quanto aos limites do consenso em sede da Lei de Improbidade Administrativa.

O primeiro capítulo do presente trabalho irá abordar as características gerais principais previstas na Lei da Improbidade Administrativa, de acordo com os respectivos dispositivos legais que tipificam os atos considerados ímprobos e as suas correspondentes sanções, conforme previsto na Lei nº 8.429/92.

No segundo capítulo, apresentará os fundamentos para aplicação do consenso no ordenamento jurídico brasileiro traduzindo a possibilidade de aplicar a transação em direitos indisponíveis que versem sobre o interesse público e sobre o patrimônio público.

Encaminhando o tema da consensualidade para o âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, no capítulo três serão abordadas as cinco principais inovações legislativas em prol da aplicação do consenso na Administração Pública havidas antes mesmo da Lei do Pacote Anticrime: (i) o acordo de Leniência (Lei nº 12.846/2013); (ii) o acordo de colaboração premiada (Lei nº 12.805/2013); (iii) o Termo de Ajustamento de Conduta previsto na Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017 e no Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015); (iv) o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, inserido pela Lei nº 13.665/18 que trouxe a previsão geral da celebração do termo de compromisso; (v) e a Lei de Mediação, no art. 36, § 4º que prevê a possibilidade de mediação nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio seja discutida na ação de improbidade administrativa ou sobre ela tivesse decisão do Tribunal de Contas da União.

No capítulo quatro será realizado o estudo das vertentes de cabimento e aplicabilidade para o estabelecimento do regime jurídico do “Acordo de Não Persecução Cível” tendo em vista que foi vetado o artigo que previa sua regulamentação na alteração contida no Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019). Sob esta ótica, serão analisados os pressupostos necessários para a sua celebração e as lacunas ainda existentes a respeito da sua utilização, trazendo para tanto a abordagem doutrinária e jurisprudencial.

Por fim, nas considerações finais, passando pelos campos dogmáticos e axiológicos que envolvem a tutela do patrimônio público, será feita a análise sobre as consequências advindas da inovação da possibilidade de acordo na ação de Improbidade Administrativa sob a ótica do

princípio da efetividade em relação ao microsistema de tutela do direito público, no que concerne aos critérios que envolvem a celebração do Acordo de Não Persecução Cível e a necessidade de regulamentação por lei ou sua aplicação diante de precedentes do Poder Judiciário.

## CAPÍTULO 1

### 2.0 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A tutela da probidade administrativa no Brasil destina-se a dotar a administração de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conforme os preceitos do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. Com o positivismo jurídico, o que sempre foi considerado correto e moral na sociedade e na relação com a administração pública, passou a ser objeto da lei, sendo o seu cumprimento determinante para agir em probidade.

É intrínseco na história do Brasil a ocorrência de desvios de condutas praticados por agentes públicos, o que corrobora para que sejam editadas normas para regular e sancionar a improbidade administrativa<sup>2</sup>. A guarda à probidade administrativa foi inserida inicialmente no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Imperial de 1824 impondo responsabilidades aos Ministros de Estados caso atuassem contrariamente à probidade administrativa. O tema ganhou relevância política e jurídica com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1934, em que definiu a improbidade administrativa como crime de responsabilidade. Da mesma forma, a Constituição de 1934 regulou singularmente os atos atentatórios à guarda e emprego do dinheiro público. Desde então, a improbidade administrativa esteve presente em todas as constituições federais seguintes, prevendo, ainda, a perda de bens em caso de enriquecimento ilícito<sup>3</sup>.

A improbidade administrativa está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 37, §4º. Trata-se de norma de eficácia limitada, que prevê a edição de lei para determinar a forma e gradação das sanções de suspensão de seus direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário. Assim, com o advento da Constituição Federal de 1988 foi publicada a Lei nº 8.429/92, Lei da Improbidade Administrativa, com sanções a agentes públicos infratores ou particulares que se beneficiaram dos atos ímprobos.

---

<sup>2</sup> LIMA, Gilvânklm Marques de. O papel da lei de improbidade administrativa no controle dos desvios de conduta dos gestores públicos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5119, 7 jul. 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021. p. 02.

<sup>3</sup> ARAÚJO, Thalita Clímaco de; ARANTES, Lara Izabella Tosta. A Lei de Improbidade Administrativa como Mecanismo de Controle dos Desvios de Conduta dos Agentes Públicos. Id on Line Rev.Mult. Psic., 2019, vol.13, n. 44, p. 930-944. ISSN: 1981-1179. Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

O termo “probidade” tem origem no latim *probus*, que possui a tradução de “aquilo que brota bem”. O conceito de “improbidade” administrativa traz a mesma lição no trato da coisa pública, que, não fosse a tipificação em lei, careceria de precisão e concepção, dada a subjetividade para conceituar o caráter, a índole humana.

Não se confunde o princípio da moralidade administrativa com probidade administrativa. O princípio da moralidade na administração pública está expresso e determinado pelo *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil e seu conceito é mais amplo que o de probidade.

A probidade administrativa é uma espécie do gênero moralidade administrativa. Neste sentido, grande parcela da doutrina qualifica a probidade administrativa como “moralidade administrativa qualificada”<sup>4</sup>. A improbidade afigura-se pela imoralidade qualificada pela desonestidade do agente público que obtém enriquecimento ilícito em favor próprio, de terceiro, ou causa danos ao erário. Assim, ao passo que o conceito da moralidade é voltado para o comportamento ao interesse público no geral, a probidade, é tida como especificação do princípio da moralidade administrativa<sup>5</sup>, pois contempla o dever de agir em conformidade ao interesse público e a norma típica, pena de incidir nas sanções previstas em lei.

Certo é que, a probidade administrativa caminha junto com a moralidade como um dos principais norteadores da administração pública. Traz o dever de toda a administração pública e de terceiros vinculados em agir em conformidade com o interesse público.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 37, § 4º, assim estipula:

CRFB <sup>6</sup> [...]

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios

---

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 287.

<sup>5</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 104.

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 08 set. 2021

de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Deve-se dar destaque também às previsões dos artigos 9º, 10, 10–A, 11 e 12 da Lei nº 8.429/92, segundo os quais ficam estabelecidos como improbidade os atos que (1) geram enriquecimento ilícito; (2) dano ao erário; (3) concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; (4) atentem contra os princípios da administração pública ou qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Lei nº 8.429/92 <sup>7</sup> [...]

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

Art. 10–A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

Deste modo, para que o ato seja considerado passível de ação de improbidade administrativa o agente público deve agir de forma contrária ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, agir sem presteza, honestidade e decência na gestão dos recursos e negócios públicos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 07 set. 2021.

<sup>8</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 2.

A conduta do agente público que não esteja tipificada em uma das previsões dos tipos contidos nas cabeças ou nos incisos dos artigos 9º a 11 da Lei nº 8.429/92, não será por tal razão considerada como plenamente lícita e a salvo de controle ou regulação.

Certas situações, ainda que não enquadradas na Lei de Improbidade Administrativa, podem ser consideradas irregulares e constituírem faltas disciplinares cometidas por servidores, que devam ser apuradas por meio de Sindicâncias e/ou Processos Administrativos Disciplinares, resultando em punições no âmbito administrativo-disciplinar e até mesmo levar à exigência de reparação do erário.

Para todas as tipificações previstas nos artigos 9º a 11 e seus incisos, incidem as sanções previstas na Constituição da República Federativa do Brasil que, no plano infraconstitucional são positivadas pelo art. 12, I a IV, da Lei nº 8.429/92<sup>9</sup>, com destaque para a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública (inciso III).

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos

---

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 07 set. 2021.

fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Aclara-se que a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa podem ocorrer de forma cumulativa, parcial ou individualizada sem prejuízo de eventual ação penal, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição da República<sup>10</sup>.

Diante da natureza das sanções punitivas decorrentes da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, interpreta-se o caráter administrativo-civil, porém “quase penal” das ações de improbidade administrativa.

Não obstante tal conclusão, não é demais revisitar o art. 12 da LIA, que prevê:

Art. 12 da Lei 8429/92 - Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato [...].

Desse modo, mesmo diante de conduta única, o agente poderá ser condenado na (i) ação de improbidade, (ii) na ação penal, (iii) no processo administrativo e (iv) na ação de reparação civil, não havendo *bis in idem* nem litispendência, sendo medidas e sanções independentes e paralelas.

Contudo, se o servidor vier sofrer a pena de demissão em Processo Administrativo Disciplinar – PAD, o pedido de *perda do cargo*, obviamente, tem seu objeto esvaziado na ação de improbidade administrativa, salvo se estiver em curso ação para anulação da pena de demissão administrativa, hipótese em que deve ser cogitada a existência de continência.

A ação de improbidade administrativa pode acarretar em sanções restritivas de direitos, que por sua vez, constitui matéria de roupagem penal, de tal modo que, surge, neste

---

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> Acesso em: 07 set. 2021

primeiro momento, uma questão a ser examinada previamente, que diz respeito ao ônus da prova no processo cujo objeto seja a apuração da improbidade administrativa.

Embora a ação de improbidade administrativa esteja classificada como uma ação cível, seu caráter “quase penal” remete a uma simetria com o Direito Processual Penal no que tange ao *onus probandi* recaindo sobre o Estado tal como incide na justiça criminal.

Desse modo, faz sentido que caiba exclusivamente ao autor, o ônus probatório da matéria cujo objeto do processo de improbidade administrativa importe na aplicação de sanção punitiva ao réu.

Carvalho Filho, situa que as sanções da Lei de Improbidade são de natureza *extrapenal* e, portanto, têm caráter de sanção civil, sendo esse ponto, sobre o qual, concordam praticamente todos os doutrinadores. Não obstante, em situações específicas, algumas sanções têm inegável conteúdo penal, o que não retira a natureza civil de que se revestem. As sanções do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa representam medidas realmente punitivas aos autores de atos de improbidade, não se tratando de atos de meras providências de administração, mas de consequências aplicáveis por força de atos ilícitos<sup>11</sup>.

Com tais reflexões reafirma-se que a Lei de improbidade, por mais que traga em seu escopo sanções punitivas, restritivas de direitos, as mesmas não possuem natureza criminal, mas sim, administrativa-civil.

Diante da conclusão de que a Lei de Improbidade Administrativa figura na esfera administrativa-civil, a importância do tema está em estabelecer se o Código de Processo Civil é subsidiariamente aplicável à Lei nº 8.429/92.

A este respeito, o Superior Tribunal de Justiça firmou a posição no julgamento do EREsp nº 1.220.667<sup>12</sup>, com destaques na transcrição que segue:

**STJ, Min. Herman Benjamin, 1ª Seção, EREsp nº 1220667, 30/06/2017.**

---

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, 1.154.

<sup>12</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1.220.667 - MG (2014/0294745-7). Relator: Ministro Herman Benjamin. Publicado DJe 30 jun. 2017.



PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. É FIRME O ENTENDIMENTO NO STJ DE QUE O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DEVE SER APLICADO SUBSIDIARIAMENTE À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS. 1. Verifica-se que, no acórdão embargado, a Primeira Turma decidiu que não há falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual. 2. Já o v. acórdão paradigma da Segunda Turma decidiu admitir o reexame necessário na Ação de Improbidade. 3. **A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa.** Nesse sentido: REsp 1.217.554/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013, e REsp 1.098.669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010. 4. Portanto, é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973. Nessa linha: REsp 1556576/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/5/2016. 5. Ademais, por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009). Nesse sentido: AgRg no Documento: 65696673 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 30/06/2017 Página 1 de 2 Superior Tribunal de Justiça REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2011. 6. Ressalta-se, que não se desconhece que há decisões em sentido contrário. A propósito: REsp 1115586/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 22/08/2016, e REsp 1220667/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/10/2014. 7. Diante do exposto, dou provimento aos Embargos de Divergência para que prevaleça a tese do v. acórdão paradigma de que é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973, e determino o retorno dos autos para o Tribunal de origem a fim de prosseguir no julgamento.

No julgamento do Recurso Especial nº 1.605.572 - MG o Superior Tribunal de Justiça<sup>13</sup> reafirmou a subsidiariedade do Código de Processo Civil, destacando que o entendimento vem sendo adotado de forma perene na Corte, não obstante dependa de sua firme consolidação por meio de tema em representativo de controvérsia, como demanda repetitiva:

III - Jurisprudência do STJ firme no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes: REsp 1217554/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJe 22/08/2013; EREsp 1098669/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Primeira Turma, DJe 12/11/2010.

Sendo consistente a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao processo da improbidade administrativa, firmam-se as questões que envolvem o ônus da prova na Ação de Improbidade Administrativa, distribuição dinâmica do ônus da prova e o dever da administração de provar a imputação do fato que atribui ao réu, sobretudo em se tratando de condenação às sanções punitivas.

<sup>13</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 1.605.572 - MG (2016/0148176-1), Relator: Ministro Francisco Falcão. Recorrente: Publicado DJe em 22 nov. 2017. Negritos desta transcrição.

Considerando que os atos de improbidade administrativa resultem em condenações restritivas de direito, enumeradas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, que se aproximam de sanções tipicamente penais, a inversão do ônus da prova, operada nos termos do art. 373, II, do Código de Processo Civil, sustenta-se que deva ser adotada com cautela.

O acusado de ato ímprobo não pode ser tratado pela simples regra da distribuição do ônus probatório, diante de fatos impeditivos, modificativos ou extintivos, alegados em contraposição aos fatos constitutivos trazidos na inicial da ação de improbidade administrativa.

Na ação de improbidade administrativa, a defesa da imputação importa quase sempre na inversão do ônus probatório. Do contrário, deixa o réu com a difícil estratégia de escolher argumentos defensivos evasivos, que não atraíam o ônus probatório segundo o art. 373, II, do Código de Processo Civil.

A regra da distribuição do ônus da prova que informa o deslocamento do encargo probatório para o réu, quando aduz fato impeditivo, modificativo ou extintivo, não pode ser vista de maneira absoluta nas ações de improbidade administrativa.

A relativização de tal instituto em relação ao réu tem pleno cabimento, diante do caráter punitivo da ação de improbidade administrativa, com a finalidade de reafirmar o dever estatal de provar a imputação ao réu da prática do ato ímprobo.

Embora de natureza administrativo-cível, a aproximação da ação de improbidade administrativa ao caráter “quase penal” atrai os princípios da presunção de inocência e o *in dubio pro reo* que são elementos primordiais para entender a distribuição do ônus da prova no processo penal.

A regra de distribuição do ônus da prova deve ser tida como um dos elementos mais expressivos na condução do processo da Ação de Improbidade Administrativa, sendo a definidora da melhor estratégia da atuação da parte autora e da defesa da parte ré, diante da controvérsia levada a julgamento, cuja pretensão é a punição.

No contexto de uma Ação de Improbidade Administrativa fundada em incremento patrimonial incompatível com as fontes de renda do servidor, o Superior Tribunal de Justiça atribuiu o ônus da prova quanto ao incremento patrimonial à Administração Pública e ao réu quanto à origem lícita da evolução patrimonial, entendendo ter restado comprovada a configuração do enriquecimento ilícito.

**STJ, Min. Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, MS nº 19782, 09/12/2015. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO. SEGURANÇA DENEGADA. [...] 3. **Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor. Por outro lado, é do servidor acusado o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. Precedentes.** 4. No caso, restou comprovado no âmbito do PAD a existência de variação patrimonial a descoberto (e desproporcional à remuneração do cargo público); *e que o indiciado não demonstrou que os recursos questionados tinham origem lícita.* Por outro lado, não há falar em atipicidade da conduta atribuída pela Administração porque as variações patrimoniais apontadas não podem ser consideradas irrisórias, a exemplos das que decorrem de mera desorganização fiscal do servidor. 5. Ademais, conforme já decidiu a Terceira Seção no MS 12.536/DF (Min. Laurita Vaz, DJe 26/09/2008), "a conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público". 6. Segurança denegada, ressalvadas as vias ordinárias<sup>14</sup>.**

Assim, neste caso concreto de processo de enriquecimento ilícito julgado no Superior Tribunal de Justiça, o ônus da prova recaiu sobre o réu, que teria o dever de demonstrar a origem lícita do acréscimo patrimonial a partir da data apontada como da prática do ato ilícito. No julgado acima, não conseguiu o réu comprovar o patrimônio em acréscimo, tendo incidido na sanção prevista na Lei de Improbidade Administrativa.

## **2.1 Prova do Dano ao Erário e Dano Presumido na Lei nº 8.429/92**

O caput do art. 10, da Lei nº 8.429/92 dispõe que “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou

---

<sup>14</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Mandado de Segurança nº 19782. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Publicado DJe 06 abr. 2016. Negritos desta transcrição.

haveres das entidades referidas no art. 1º da Lei nº 8.429/92<sup>15</sup>. Deste modo, a conduta, ainda dolosa ou culposa, deverá acarretar prejuízo para o erário.

O art. 21, I da LIA prevê ser desnecessário para a aplicação das sanções decorrentes de atos de improbidade administrativa que haja a *efetiva* ocorrência de dano ao patrimônio público, ressalvada a hipótese de ressarcimento.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento<sup>16</sup>;

Neste sentido, conforme artigo 12, II da LIA, em caso de dano ao erário é necessário o “ressarcimento integral” do prejuízo causado, conquanto para as sanções de enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos apenas é necessária o ressarcimento integral do dano, quando houver.

A configuração do prejuízo ao erário como ato de improbidade administrativa, portanto, requer, como condição *sine qua non* a comprovação do dano, pela demonstração do efetivo prejuízo aos cofres públicos. Deste modo, julgou o Superior Tribunal de Justiça<sup>17</sup>:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, XIII, DA LEI N. 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO CULPA E NECESSIDADE DE DANO AO ERÁRIO. 1. Na hipótese dos autos, trata-se de ação civil pública de improbidade administrativa em razão da conduta do art. 10, XIII, da Lei 8.4289/1992. 2. A atual jurisprudência do STJ é no sentido de que para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), com a exceção da conduta do art. 10, VIII, exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa. Precedentes: REsp 1.206.741/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/4/2015; AgRg no AREsp 107.758/GO, Primeira Turma, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 10/12/2012; REsp 1228306/PB, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 18/10/2012. 3. O Tribunal de Origem atestou a prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, XIII, da Lei 8.429/92, diante da presença do elemento subjetivo doloso do então Prefeito ao autorizar a utilização do ônibus escolar para finalidade estranha ao interesse público. Ademais, da leitura do acórdão da Corte de origem constata-se a existência de dano ao erário, consubstanciado nas despesas com a

<sup>15</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 07 set. 2021.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. *Loc. cit.*

<sup>17</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1542025/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 05/06/2018, Publicado DJe 12 jun. 2018.

realização do transporte. 4. Agravo interno não provido.

Ressalta-se do julgado acima a ressalva que dispensa a comprovação do prejuízo ao erário quanto à conduta prevista no art. 10, VIII da LIA: “Art. 10, VIII da LIA - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente”<sup>18</sup>.

Trata-se de hipótese de processo licitatório, em que o Superior Tribunal de Justiça atribui a figura do dano *in re ipsa* (dano presumido) para fins de tipificação do ato de improbidade administrativa nos casos de indevida dispensa ou de licitação.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. FRAUDE À LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 5º DA LEI 8.429/92. NÃO OCORRÊNCIA. ALEGADA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONTRATADO. PERÍCIA. AUSÊNCIA DE CONSTATAÇÃO. DANO *IN RE IPSA*. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. 1. No que tange à possibilidade de imposição de ressarcimento ao erário, nos casos em que o dano decorrer da contratação irregular proveniente de fraude a processo licitatório, como ocorreu na hipótese, a jurisprudência desta Corte de Justiça tem evoluído no sentido de considerar que o dano, em tais circunstâncias, é *in re ipsa*, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta. Precedentes: REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/3/2012. AgRg nos EDcl no AREsp 419.769/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 25/10/2016. REsp 1.376.524/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/9/2014, DJe 9/9/2014. 2. O entendimento externado pelo Tribunal de origem alinha-se ao que vem sendo perfilhado nesta Corte de Justiça sobre o tema. 3. Mesmo que assim não fosse, verifica-se dos autos que, em cumprimento à diligência requerida, a perícia apontou irregularidade na prestação de serviço de contabilidade, que foi executado de forma indireta pelo Sr. Hélio Rubens Tavares Martinez, e não pela empresa licitante. Ademais, apesar de o serviço ter sido iniciado e entregue no prazo contratual, não havia atestado de recebimento emitido pelo servidor responsável por conferir os serviços, conforme determina os arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/1964, ficando, por isso, comprometida a regular liquidação. Constata-se, dessa forma, que a prestação do serviço não esteve imune a irregularidades. 4. Recurso especial a que se nega provimento<sup>19</sup>.

O assunto inclusive foi afetado recentemente como “representativo de controvérsia”, cadastrado como Tema 1.096:

PROCESSUAL CIVIL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ART. 256-I C/C ART. 256-E DO RISTJ, NA REDAÇÃO DA EMENDA REGIMENTAL 24, DE 28/09/2016. ART. 10, INC. VIII, DA LEI N.º 8.429/92. LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA

<sup>18</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 07 set. 2021

<sup>19</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 728341 / SP, RECURSO ESPECIAL 2005/0023173-5, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 14/03/2017, Publicado DJe 20 mar. 2017.

OU FRUSTRAÇÃO DE LICITUDE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO OU NÃO DE DANO PRESUMIDO AO ERÁRIO (*IN RE IPSA*). MULTIPLICIDADE DE PROCESSOS. ABRANGÊNCIA DA SUSPENSÃO. ART. 1.037, INC. II, DO CPC. PROPOSTA DE AFETAÇÃO ACOLHIDA. 1. Delimitação da controvérsia: "Definir se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (*in re ipsa*).". 2. Recurso especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 256-I c/c art. 256-E do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24, de 28/09/2016). 3. Determinada a suspensão do processamento de todos os processos que versem sobre a questão e tramitem no território nacional. 4. Acolhida a proposta de afetação do recurso especial como representativo da controvérsia, para que seja julgado na Primeira Seção (afetação conjunta dos Recursos Especiais n.º 1.912.668/GO e 1.914.458/PI)<sup>20</sup>.

A referida afetação é de relevante impacto, na média que sobrestou 119 acórdãos e 1.415 decisões monocráticas proferidas por ministros que integram as turmas de direito público do tribunal<sup>21</sup>. Assim, após o julgamento, será firmada a tese quanto a necessidade comprovação do dano na ocorrência de licitação frustrada ou se manterá a atribuição do dano *in re ipsa*.

Não obstante, já foi aprovado no plenário do Senado Federal o Projeto de Lei nº 2.505/2021 trazendo previsões de ação ou omissão dolosa, com exclusão da culpa, e prevendo a necessidade de comprovação do dano para a configuração de atos de improbidade administrativa, alterando o art. 10, *caput* e inciso VIII da Lei de Improbidade Administrativa, que, se aprovado, passará a ter a seguinte redação, segundo o projeto em tramitação:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário **qualquer ação ou omissão dolosa**, que enseje, **efetiva e comprovadamente**, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, **acarretando perda patrimonial efetiva**<sup>22</sup>;

## 2.2 Lei de Improbidade Administrativa *versus* Lei de Crimes de Responsabilidade

Para efeito da sanção de perda da função pública vale distinguir a incidência da Lei de Improbidade Administrativa da Lei de Crimes de Responsabilidade.

<sup>20</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.912.668 / GO, Recurso Especial 2020/0339077-8, Rela Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, Publicado DJE 08 jun. 2021, Negritos nesta transcrição.

<sup>21</sup> Levantamento realizado pelo Superior Tribunal de Justiça e disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/11062021-Primeira-Secao-fixara-tese-sobre-dano-presumido-ao-erario-em-condutas-contrarias-a-Lei-de-Licitacoes.aspx>> Acesso em: 07 set. 2021

<sup>22</sup> BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2505, DE 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Publicado em 18 jun. 2021.

O Presidente da República pratica crime de responsabilidade se comete ato atentatório à probidade administrativa (art. 85, V, CRFB)<sup>23</sup>. A Lei de Crimes de Responsabilidade, Lei nº 1.079/50, regulamentou de forma especial tal processo de julgamento dos crimes de responsabilidade, em que a Câmara dos Deputados autoriza a instauração (art. 51, I) e o Senado Federal processa e julga (art. 52, I), aplicando se for o caso, a sanção de perda do cargo (art. 52, parágrafo único), de modo que não incide neste caso, a Lei 8.429/1992<sup>24</sup>.

No caso da Lei de Crimes de Responsabilidade, sua aplicabilidade restringe-se tão somente para os agentes políticos, devendo ser observado o princípio da especialidade.

No julgamento proferido no Pet. Nº 3.240/2014, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os agentes políticos estão sujeitos à dupla incidência da Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa) e da Lei nº 1.079/50 (lei dos Crimes de Responsabilidade), de modo que o ato praticado não submete à absorção pela sanção prevista em qualquer das leis, que são aplicáveis de maneira independente, salvo quanto ao Presidente da República.

AG. REG. NA PETIÇÃO 3.240 DISTRITO FEDERAL. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1.161.

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, 2018, *Loc. cit.*

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Julgamento pelo Tribunal Pleno. Ag. Reg. na Petição nº 3.240 Distrito Federal Relator: Min. Teori Zavascki. Redator: Min. Roberto Barroso. Publicado DJE 10 mai. 2018.

## CAPÍTULO 2

### 3.0 A CONSENSUALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

Como principal meio alternativo de solução de conflitos, a consensualidade ganhou maior proporção a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O preâmbulo da CRFB traz como uma das vertentes do ordenamento jurídico pátrio a solução pacífica de controvérsias.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL<sup>26</sup>.

A doutrina de Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>27</sup>, é um marco para a evolução da busca consensual de solução de controvérsia, pela classificação em três espécies de ondas ao acesso à justiça.

A primeira onda tem como base a aceção econômica, ligada diretamente ao acesso à justiça aos hipossuficientes<sup>28</sup>, atualmente previsto no inciso LXXIV do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988. A segunda onda trouxe à tona a tutela dos direitos difusos e coletivos, como o Código de Defesa do Consumidor. Por fim, a terceira onda e mais relevante para este trabalho, trouxe a busca pela celeridade e efetividade na solução de conflitos.

Para alcançar o que seria o “ideal de acesso à justiça”, é imprescindível a autocomposição, tornando a solução de conflitos mais célere e efetiva, sem que seja, muitas vezes, sequer necessário o acionamento da jurisdição. A terceira onda trazida por Cappelletti e Garth, por mais que sólida, ainda não foi totalmente preenchida, embora esteja em constante

---

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 014 set. 2021.

<sup>27</sup> CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 83/84.

<sup>28</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à Justiça. Revista de Processo. São Paulo, 1.994, n. 74, p. 82-97.



evolução e afirmação no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A crescente solução consensual de conflitos diminui a quantidade de processos em curso no poder judiciário, trazendo maior celeridade e pacificação social. Consoante a doutrina de Humberto Theodoro Júnior, a busca pela solução consensual de conflitos também representa uma forma de combate ao excesso de litigiosidade.

Não se trata de desacreditar a Justiça estatal, mas de combater o excesso de litigiosidade que domina a sociedade contemporânea, que crê na jurisdição como a única via pacificadora de conflitos, elevando a um número tão gigantesco de processos aforados, que supera a capacidade de vazão dos órgãos e estruturas do serviço judiciário disponível<sup>29</sup>.

MARINONI, ARENHART e MITIDIERO direcionam que a Constituição busca com que os litígios sejam solucionados pela autocomposição, quando as próprias partes em comum acordo solucionam a controvérsia ou, de maneira heterocompositiva, por meio da arbitragem ou tutela jurisdicional<sup>30</sup>. A autocomposição pode ocorrer de diversas maneiras, *verbi gratia*, reconhecimento do direito ou renúncia, transação, conciliação e mediação.

Fato é que, no bojo da CRFB, tendo como pilar o Estado Democrático de Direito, um dos objetivos centrais do Poder Judiciário como um todo, incluindo o Ministério Público, a Defensoria Pública, Advocacia e os próprios cidadãos, é a busca consensual dos conflitos, trazendo maior acesso à justiça, com soluções céleres e efetivas. A busca pela solução consensual de conflitos coaduna com o ideal da jurisdição e o exercício ativo da cidadania, definida na tese de Dinamarco, como um meio para se alcançar a pacificação social<sup>31</sup>.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, editado sob o constitucionalismo de 1988, aumentaram-se as possibilidades de pacificação social por meio de mecanismos consensuais de solução de conflitos. É irrefutável que a atual codificação, conhecida como processo “civil-constitucional”, roga pela tentativa de solução consensual de conflitos, estando redigida, inclusive, no preâmbulo da codificação.

---

<sup>29</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 76.

<sup>30</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: teoria do processo civil, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 140.

<sup>31</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 159.

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz <sup>32</sup>.

Para alcançar esse objetivo, o Código de Processo Civil institucionalizou o chamado “sistema multiportas”<sup>33</sup>, reconhecendo a existência de meios alternativos para a solução de controvérsias com base na consensualidade. Isso é evidente pela redação do 3º do CPC, ao estabelecer que o acesso à justiça é alcançado pela busca de instrumentos consensuais de solução de controvérsias.

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial<sup>34</sup>.

A arbitragem é um método consensual e alternativo de solução de conflito, quando as partes optam pelo procedimento do juízo arbitral, incidindo a sentença os efeitos da coisa julgada. A mediação e a conciliação buscam, por meio da consensualidade, pôr um fim ao conflito de modo pacífico. Nota-se, ainda, da redação do artigo 3º, §3º do CPC, que o legislador atribui às partes autonomia na forma como irão resolver consensualmente o

---

<sup>32</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (revogado). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869impressao.htm)> Acesso em: 29 ago. 2021

<sup>33</sup> O sistema multiportas como meio para a solução de conflitos (*Multi-door Courthouse*) foi apresentada em conferência ocorrida em 1976, pelo professor emérito da *Harvard Law School*, Frank Sander (*The Pound conference: perspectives on justice in the future: proceedings of the National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice/sponsored by the American Bar Association, the Conference of Chief Justices, the Judicial Conference of the United States. Edited by A. Leo Levin and Russell R. Wheeler, St. Paul, Minn. West Pub. Co., 1979*). Além de sugerir a legislação preventiva como forma de diminuir a litigiosidade (*preventive laws*), o emérito professor demonstrou a importância de conjugar o sistema tradicional e contencioso aos meios alternativos de solução de conflitos (*alternative dispute resolution*). Frank Sander sugeriu também a criação centros de resolução de conflitos com espaços específicos em cada foro (*Court Resolution Centers*). A conferência realizada por Frank Sander repercutiu por anos, levando a institucionalização, já na década dos anos 1990, dos meios alternativos de resolução de conflitos (*Alternative Dispute Resolution Act*).

<sup>34</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (revogado). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869impressao.htm)> Acesso em: 29 ago. 2021.

conflito, ao assegurar, de modo genérico, a previsão de “outros métodos de solução consensual de conflitos”.

Também há previsão no art. 174 do CPC, com a criação de câmaras de mediação e conciliação na finalidade de solucionar consensualmente os conflitos na seara administrativa.

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta<sup>35</sup>.

Até mesmo no curso do processo, o Código de Processo Civil, no art. 334, determinou a necessidade de audiência de conciliação e mediação antes da decisão saneadora.

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

Observa-se, portanto, pela ótica do Código de Processo Civil de 2015, que a solução consensual de conflitos poderá ocorrer antes de eventual litígio judicial ou no curso do processo judicial, quando há a possibilidade de conciliação, mediação, transação, submissão ou renúncia.

Deve-se atentar, no entanto, que nem todos os direitos são disponíveis e, destarte, passíveis - ou pelo menos não eram - de serem transacionados em solução consensual de conflito, conforme este texto passa a abordar.

### **3.1. Direitos Indisponíveis Transacionáveis**

O poder público, movido pelo interesse público, tem como fundamento a indisponibilidade. A respeito do assunto, a doutrina do professor Talamini<sup>36</sup> assim leciona:

---

<sup>35</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (revogado). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869imprensa.htm)> Acesso em: 29 ago. 2021.

Primeiro, cabe examinar o tema sob o prisma do direito material. A indisponibilidade do interesse público é decorrência direta do princípio constitucional republicano: se os bens públicos pertencem a todos e a cada um dos cidadãos, a nenhum agente público é dado desfazer-se deles a seu bel-prazer, como se estivesse dispondo de um bem seu particular.

O tema remete ao art. 841 do Código Civil, limitando a possibilidade de transacionar à apenas direitos patrimoniais de caráter privado, servindo para afastar a possibilidade de negociar variados aspectos de interesse público no âmbito da ação de improbidade administrativa.

Código Civil [...]

Art. 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação.

A norma processual do revogado Código de Processo Civil de 1973, sobre a conciliação de caráter privado prevista no art. 447 (afastando, por lógica, a de caráter público) comparativamente com o vigente Código de Processo Civil de 2015, no art. 334 § 4º, II, igualmente afasta a composição que verse sobre direitos indisponíveis, tornando desnecessária a designação da audiência prévia de conciliação ou mediação.

#### **CPC/1973<sup>37</sup>**

Art. 447. Quando o litígio versar sobre direitos patrimoniais de caráter privado, o juiz, de ofício, determinará o comparecimento das partes ao início da audiência de instrução e julgamento.

#### **CPC/2015<sup>38</sup>**

Art. 334, § 4º. A audiência [*de conciliação ou mediação*] não será realizada: [...]

II - quando não se admitir a autocomposição.

Cumprido ressaltar, no entanto, que o modelo absolutista dos direitos indisponíveis constitui verdadeira censura ao reconhecimento da liberdade de transação, mesmo que da transação advenha benefícios para o interesse público.

---

<sup>36</sup> TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). In: Revista de Processo, vol. 128, 2005, p. 85.

<sup>37</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (revogado). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869imprensa.htm)> Acesso em: 29 ago. 2021

<sup>38</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Brasília, *Loc. cit.*

Parece não ser suficiente a presença do Advogado Público regido que é pela defesa dos interesses do ente público e pelo princípio da autotutela, do Ministério Público que tem intervenção obrigatória à atuação nos moldes do art. 127 da CRFB, regulação do Tribunal de Contas e, conforme a hipótese, homologação pelo Judiciário.

A este respeito, Elton Venturi<sup>39</sup> aponta:

A histórica formatação garantista do modelo processual, assim, pode ser apontada como uma das principais causas da exclusividade da adjudicação pública dos conflitos referentes aos direitos indisponíveis. Entretanto, há algo de novo no sistema de Justiça nacional, capaz de provocar profundas reavaliações da filosofia e da prática da solução de conflitos, inclusive quando correlacionados aos direitos indisponíveis. É possível afirmar que o Brasil vive um histórico momento no qual se procura criar um novo sistema de Justiça multiportas, por via da institucionalização dos chamados meios alternativos de resolução de conflitos. Tal como ocorrido nos Estados Unidos da América a partir da década de 1970, quando o colapso do sistema jurisdicional levou à idealização e implementação de um "sistema multiportas" baseado em programas de *alternative dispute resolution* anexos aos tribunais, o Brasil agora aposta na instauração de modelo similar.

A esfera administrativa passa por um processo de evolução normativa e jurisprudencial, em que a indisponibilidade do interesse público tem sido atenuada, aproximando a supremacia do poder público ao privado<sup>40</sup>.

No entanto, há vozes conservadoras que ainda sustentam que, estando presente o interesse público, independentemente de qualquer maior imersão no tema, deve ser afastada toda e qualquer possibilidade de transação, atribuindo natureza absoluta ao direito indisponível.

Neste sentido, é imperioso confrontar a ação de improbidade administrativa ao direito indisponível da administração pública quanto à solução consensual de conflitos, uma vez presente o interesse público na demanda.

Assim, o tema ora em voga busca analisar a possibilidade de transacionar pelo poder público frente a direitos indisponíveis.

---

<sup>39</sup> VENTURI, Elton. *Tutela Diferenciada*. Revista de Processo. Vol. 251, janeiro de 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produto\\_s/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.251.16.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.251.16.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>40</sup> MARTINS, André Chateaubriand. Arbitragem e Administração Pública. In: CAHALI, Francisco José et. al. Arbitragem: Estudos sobre a Lei n. 13.129, de 26.05.2015. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 74.

### CAPÍTULO 3

#### 4.0 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DO INTERESSE PÚBLICO: ANÁLISE COM DIÁLOGO DAS FONTES

Alcançado o capítulo que aborda a evolução normativa quanto à solução consensual de conflito da ação de Improbidade Administrativa, demonstrando-se as evoluções jurídicas rumo à consensualidade até a chegada da edição da Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime) que alterou o § 1º do art. 17 Lei nº 8.429/92 e permitiu a aplicação do consenso na Lei de Improbidade Administrativa.

A vedação da transação na Lei de Improbidade Administrativa estava prevista no alterado § 1º, art. 17 da Lei nº 8.429/92.

Lei nº 8.429/92 <sup>41</sup> [...]

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

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

Nos termos do dispositivo acima transcrito era vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa.

Os sujeitos ativos da ação de improbidade, seja o Ministério Público ou a pessoa jurídica de direito público legitimada, não poderiam transacionar, em razão do pressuposto conceitual de que se tratava de disposição de direitos sobre patrimônio público ou sanção punitiva que o legislador considerava como direitos indisponíveis e transindividual, pertencente à coletividade.

Segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO<sup>42</sup> ao tratar da impossibilidade de consenso na Lei de Improbidade Administrativa, “a vedação contida nesse dispositivo justifica-se pela

---

<sup>41</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>42</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1833.

relevância do patrimônio público, seja econômico, seja moral, protegido pela ação de improbidade”. Com efeito, o parágrafo primeiro do art. 17 da Lei nº 8.429/92 alterado pela Lei nº 13.964/19, tinha como *mens legis* a vedação em firmar transação, acordo ou conciliação, em razão de tratar sobre direito indisponível, impedindo a realização da autocomposição sobre as sanções aplicáveis em casos de improbidade.

Por outro lado, DIDIER e BONFIM defendiam que se era possível acordo das consequências penais, ainda que das infrações graves, “não haveria razão para não ser possível negociar as sanções civis de improbidade”<sup>43</sup>. A transação, acordo ou conciliação na ação de improbidade administrativa deveria ser possível quando permissivo a negociação no âmbito penal, mormente o caráter “quase penal” da ação de improbidade administrativa<sup>44</sup>.

Certo é que, durante muito tempo, o § 1º do art. 17 que vedava a transação, acordo ou conciliação sempre foi tema controverso, tendo sido revogado primeiramente pela Medida Provisória nº 703, de 2015, mas que teve a vigência encerrada.

A vigência da Medida Provisória nº 703/2015 foi *encerrada* pelo Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27, de 2016, de 29.5.2016<sup>45</sup>:

O Presidente da Mesa do Congresso Nacional, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União no dia 21, do mesmo mês e ano, que “Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência”, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 29 de maio do corrente ano. Congresso Nacional, em 30 de maio de 2016.

Contudo, houve quem afirmasse a inconstitucionalidade da revogação do § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/92 por Medida Provisória, por conta da temática processual, vedada no art. 62 § 1º, I, b, da Constituição da República Federativa do Brasil, que dispõe ser defeso a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a direito penal, processual penal e processual civil<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. A & C–Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, 2017, n. 67, p. 113-118.

<sup>44</sup> DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, 2017. *Loc. cit.*

<sup>45</sup> BRASIL. Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27, de 29.5.2016. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm)> Acesso em: 30 ago. 2021..

<sup>46</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. *Loc. cit.*

Ocorre que, com o passar dos anos, foram elaborados diplomas normativos que começaram a permitir expressamente a possibilidade de acordos na esfera da tutela coletiva administrativa. *Exempli gratia*, a Lei Anticorrupção (Lei 12.486/2013) inovou a ordem jurídica, consolidando a figura do acordo de leniência, que possibilita a isenção de sanções e a minoração da multa aplicada às pessoas jurídicas que colaborarem efetivamente com as investigações; a Lei nº 13.140/2015 que disciplinou a mediação nos conflitos envolvendo a administração pública; a figura do compromisso, inserida na Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, Lei nº 13.655/2018.

Parte da doutrina e jurisprudência já entendiam, antes mesmo da Lei nº 13.964/19, que a vedação do § 1º do art. 17 da LIA deveria ser relativizada frente ao microssistema de tutela dos direitos coletivos da probidade administrativa, que passa a análise a seguir.

#### **4.1 Microssistema de tutela do interesse público**

A solução de controvérsias por consensualidade envolvendo interesse público já estava sendo empregada na esfera penal. Como exemplos, há a colaboração premiada (Lei nº 12.850/2013), a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo (arts. 74, 76 e 89, todos da Lei nº 9.099/95).

Não havia unidade no ordenamento jurídico uma vez que, embora trouxesse a expressa possibilidade de solução consensual de conflitos envolvendo crimes de organização criminosa e corrupção, não existia tal previsão na esfera civil para transação na Lei de Improbidade Administrativa pelas mesmas condutas.

A própria celebração do acordo de leniência se demonstrava fragilizada aos olhos dos delatores, pois, embora permitisse atenuar a responsabilidade penal, em nada modificava as sanções no campo da Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, é válido destacar trecho do livro “O Pacote Anticrime” organizado pela Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público do Estado do Paraná<sup>47</sup>:

---

<sup>47</sup> CAMBI, Eduardo. SILVA, D. S., MARINELA, F. Pacote Anticrime. V. 1. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público do Paraná. Curitiba. 2020. P. 64.



[...] como é notório, quem pode o mais, pode o menos (*in eo quod plus est semper inest et minus*), de modo que, se a consensualidade é admitida no Direito Penal, com mais razão, também deveria ser aplicada ao Direito Administrativo Sancionador. A manutenção desse cenário, portanto, implicaria nítida violação à unidade e juridicidade do ordenamento jurídico.

Cabe mencionar trecho da decisão paradigmática do Tribunal Regional Federal da 4ª Região possibilitando acordo de leniência pela Lei de Improbidade, a despeito da proibição do § 1º do art. 17, em sede de agravo de instrumento<sup>48</sup>:

[...] Em razão dessa vedação expressa e por força da superveniência da legislação posterior, têm-se por controversos o alcance e o real sentido do dispositivo. Nesse aspecto, parte da doutrina sustenta a impossibilidade de qualquer modulação de penas ante a expressa vedação, interpretando, portanto, de forma gramatical suas disposições. Há que se considerar, entretanto, que a assertiva – vedação de transação, acordo ou conciliação em ação de improbidade – era perfeitamente justificável à época da edição do diploma legislativo – 1992. Era inadmissível, naquele momento, frente ao direito positivo de então, sequer cogitar-se de qualquer forma de negociação entre autoridades e réus ou suspeitos. Por outro lado, a interpretação isolada do dispositivo também poderia levar a conclusão similar. No entanto, há que se buscar, pela interpretação sistemática dos diplomas legais no microsistema em que inseridos, como demonstrado, além de unicidade e coerência, atualidade, ou seja, adequação interpretativa à dinâmica própria do direito, à luz de sua própria evolução. [...] Nem seria coerente que o mesmo sistema jurídico admita, de um lado, a transação na LAC e a impeça, de outro, na LIA, até porque atos de corrupção são, em regra, mais gravosos que determinados atos de improbidade administrativa, como, por exemplo, aqueles que atentem contra princípios, sem lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.

Ademais, o Ministério Público Federal também se manifestou pela possibilidade de transação na Ação de Improbidade Administrativa sob a ótica do microsistema de combate a corrupção<sup>49</sup>:

Tem-se, pois, admitido a celebração de acordos pelo Ministério Público Federal, no âmbito da improbidade administrativa, que envolvam a atenuação das sanções da Lei nº 8.429/1992, ou mesmo sua não aplicação, a fim de dar congruência ao microsistema de combate à corrupção e de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, que já contempla a possibilidade de realização de acordos de delação ou colaboração premiada no âmbito criminal. Não faria, mesmo, sentido, que o Ministério Público, titular da ação penal e da ação de improbidade, pudesse celebrar acordos em uma seara e não em outra.

---

<sup>48</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR. Relatora: Desa. Federal Vânia Hack de Almeida, data do julgamento: 22 ago. de 2017.

<sup>49</sup> BRASÍLIA, Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Rel. Subprocuradora-Geral da República Mônica Nicida Garcia. Voto nº 9212/2016 no âmbito do Inquérito Civil nº 1.30.001.001111/2014-42. <[www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442\\_Reduzido.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf)>. Acesso em 29 set. 2021.

Assim, o chamado microssistema de anticorrupção é comunicável por força da Teoria do Diálogo das Fontes com a Lei de Improbidade Administrativa<sup>50</sup>. Representa o conjunto de normas editadas em defesa do interesse público e combate à corrupção, prevendo diversas possibilidades de solução consensual de controvérsias, conforme será analisado a seguir, diante das leis que o integram.

#### **4.2 Aplicação da Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção e Acordo de Leniência.**

A Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/13, responsabiliza diretamente as empresas que praticarem infrações à administração pública. Trata-se de uma lei de combate a corrupção, que prevê a possibilidade de acordo com a finalidade de estimular a identificação dos envolvidos, colacionar as provas obtidas por meio da delação e a tramitação célere do processo. A transação é celebrada com a pessoa jurídica envolvida, que prevê diversas obrigações em troca de isenção ou atenuação de sanções<sup>51</sup>.

Os requisitos para a aplicação do acordo de leniência estão previstos no art. 16 da Lei nº 12.846/13.

##### **Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção** <sup>52</sup>[...]

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. [...]

2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

~~§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo administrativo e quando estipular a obrigatoriedade de reparação do dano poderá conter cláusulas sobre a~~

<sup>50</sup> CAMBI, Eduardo. SILVA, D. S., MARINELA, F. Pacote Anticrime. V. 1. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público do Paraná. Curitiba. 2020. P. 63.

<sup>51</sup> SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan Editora, 2017, p. 39

<sup>52</sup> BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)> Acesso em: 09 jun. 2021.

~~forma de amortização, que considerem a capacidade econômica da pessoa jurídica. (Redação dada pela Medida provisória nº 703, de 2015) (Vigência encerrada)~~<sup>53</sup>.

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

§ 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, **salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.**

§ 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada. [...]

Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

Também, se utiliza, no que couber, consoante o microsistema de anticorrupção, a Lei nº 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e regula o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; a Lei nº 13.506/2017 que dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários.

#### **Lei nº 12.529/2011 (CADE)**<sup>54</sup>

Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

§ 1º Do termo de compromisso deverão constar os seguintes elementos:

I - a especificação das obrigações do representado no sentido de não praticar a conduta investigada ou seus efeitos lesivos, bem como obrigações que julgar cabíveis;

II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas;

III - a fixação do valor da contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos quando cabível.

#### **Lei nº 13.506/2017 (BACEN/CVM)**<sup>55</sup>

Art. 11. O Banco Central do Brasil, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo destinado à apuração de infração prevista neste Capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo

<sup>53</sup> A vigência da Medida Provisória nº 703/2015 foi encerrada pelo Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 27, de 2016, de 29.5.2016.

<sup>54</sup> BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/112529.htm)> Acesso em: 09 jun. 2021.

<sup>55</sup> BRASIL. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2015-2018/2017/lei/L13506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2015-2018/2017/lei/L13506.htm)> Acesso em: 09 jun. 2021.

cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a, cumulativamente:

I - cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos;

II - corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos;

III - cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária, observado o disposto no art. 10 desta Lei.

Contudo, a admissibilidade da leniência, durante a vigência da vedação do antigo § 1º, art. 17, da Lei nº 8.429/92, não se consolidou na jurisprudência pátria no bojo da ação de improbidade administrativa. Antagonicamente, depreende-se que do êxito do acordo de leniência realizado em sede de persecução penal ou processo administrativo, dependendo das informações prestadas pelo praticante do ilícito, pode implicar na responsabilização em uma eventual ação de improbidade administrativa<sup>56</sup>.

#### **4.3 Lei nº 12.850/2013 – Lei da Colaboração Premiada.**

Existe uma íntima relação do acordo de leniência e a colaboração premiada, em que ambas dispõem sobre a possibilidade de transação em troca de benefícios. O instrumento da colaboração premiada, que popularmente ficou conhecido como acordo de “delação”, surge como um ajuste *inter partes*, com natureza claramente contratual, submetido, contudo, ao alvedrio unilateral do membro do Ministério Público ou do delegado de Polícia, além de eventual rejeição da homologação pelo juiz.

No desenho da Lei nº 12.850/2013 não há qualquer proteção prévia ao colaborador, tal como a celebração de um pré-contrato que obrigue a outorga de benefícios em caso de atendimento aos pressupostos dos incisos I a IV do art. 4º da Lei nº 12.850/2013.

Contudo, a lei não permite a plenitude do acordo, porque limita o ajuste à concessão o perdão judicial, redução em até 2/3 (dois terços) da pena privativa de liberdade ou sua substituição pela restritiva de direitos.

---

<sup>56</sup> DINO, Nicolao. A Colaboração Premiada na Improbidade Administrativa: Possibilidade e Repercussão Probatória. In: SALVADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (orgs.). A prova no enfrentamento à macrocriminalidade. Salvador: JusPodvium, 2015, p. 458.

Desse modo, sua interpretação *stricto sensu* não foi suficiente para autorizar a extensão de seu alcance ao ponto de poder estabelecer concessões recíprocas com sua extensão à imposição das sanções previstas na Lei da Improbidade Administrativa.

**Lei nº 12.850/13**<sup>57</sup>

Art. 4º ***O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos*** daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada. [...]

§ 1º Em qualquer caso, a concessão do benefício levará em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração.

§ 2º Considerando a ***relevância da colaboração prestada***, o Ministério Público, a qualquer tempo, e o delegado de polícia, nos autos do inquérito policial, com a manifestação do Ministério Público, poderão ***requerer ou representar ao juiz pela concessão de perdão judicial ao colaborador***, ainda que esse benefício não tenha sido previsto na proposta inicial, aplicando-se, no que couber, o art. 28 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 3º O prazo para oferecimento de denúncia ou o processo, relativos ao colaborador, poderá ser suspenso por até 6 (seis) meses, prorrogáveis por igual período, até que sejam cumpridas as medidas de colaboração, suspendendo-se o respectivo prazo prescricional.

§ 4º Nas mesmas hipóteses do caput, o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia se o colaborador:

I - não for o líder da organização criminosa;

II - for o primeiro a prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo.

§ 5º Se a colaboração for posterior à sentença, a pena poderá ser reduzida até a metade ou será admitida a progressão de regime ainda que ausentes os requisitos objetivos.

§ 6º O juiz não participará das negociações realizadas entre as partes para a formalização do acordo de colaboração, que ocorrerá entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor.

§ 7º Realizado o acordo na forma do § 6º, o respectivo termo, acompanhado das declarações do colaborador e de cópia da investigação, será remetido ao juiz para homologação, o qual deverá verificar sua regularidade, legalidade e ***voluntariedade***, podendo para este fim, sigilosamente, ouvir o colaborador, na presença de seu defensor.

§ 8º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais, ou adequá-la ao caso concreto. [...]

---

<sup>57</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm)> Acesso em: 09 jun. 2021.

§ 10. As partes podem retratar-se da proposta, caso em que as provas auto-incriminatórias produzidas pelo colaborador não poderão ser utilizadas *exclusivamente* em seu desfavor.

§ 11. A sentença apreciará os termos do acordo homologado e sua eficácia.

§ 12. Ainda que beneficiado por perdão judicial ou não denunciado, o colaborador poderá ser ouvido em juízo a requerimento das partes ou por iniciativa da autoridade judicial.

#### **4.4 A previsão de conciliação na Lei nº 13.140/15 – Lei de Mediação, para a improbidade administrativa.**

A Lei da Mediação afastou de vez tal rigor determinístico, conforme prevê o art. 3º da Lei nº 13.140/2015, passando a acolher o entendimento de que “indisponibilidade não é intransigibilidade”, com destaque na transcrição:

Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre **direitos indisponíveis que admitam transação**. [...]

§ 2º O consenso das partes *envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis*, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público<sup>58</sup>.

Ao dispor sobre o consenso na solução de conflitos que envolvam interesse público, prevê a Lei da Mediação em seu art. 32, § 3º, a possibilidade geral de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos e no art. 36 § 4º, especificamente para a matéria de direito público que integram a administração pública federal, a possibilidade de conciliação em Improbidade Administrativa.

Contudo, o parágrafo 4º do art. 36 da Lei de Mediação, embora autorize a conciliação na improbidade administrativa nas condições do *caput*, veda sua celebração extrajudicial, pois exige a “anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator”.

#### **Lei nº 13.140/15, Lei da Mediação<sup>59</sup>.**

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: [...]

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

Art. 36. **No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a**

<sup>58</sup>BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm)> Acesso em: 09 jun. 2021.

<sup>59</sup>BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. *Loc. cit.*

**Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito,** observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. [...]

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Art. 37. É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito.

Esta inovação que deu possibilidade de a administração pública federal conciliar em sede de improbidade administrativa, numa interpretação *stricto sensu*, não revogou o art. 17, § 1º da Lei nº 8.249/92, uma vez que mantém sua higidez quanto aos demais entes da federação.

A contrassenso, por uma ótica extensiva, o art. 36 da Lei de Mediação que direciona a disposição para os órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal podia receber tratamento extensivo para os demais órgãos e entidades da administração pública dos Estados, Municípios e Distrito Federal, pela necessária simetria constitucional.

Para alguns autores, como Elton Venturi<sup>60</sup>, a Lei de Mediação já tinha revogado o art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/92, permitindo a transação no âmbito da Ação de Improbidade Administrativa.

Neste sentido, o art. 36, § 4º da Lei nº 13.140/2015, interpretado conforme a concepção *lato sensu* para ter sua aplicação isonomicamente estendida para todos os entes públicos, desde então já teria revogado o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.249/92, de modo a considerar como admitida a conciliação no curso da Ação de Improbidade Administrativa, a depender de homologação judicial.

#### **4.5 Previsão na LINDB - Decreto-lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - que reflete na Ação de Improbidade Administrativa.**

Como parâmetro interpretativo, o art. 26, I, da LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, foi incluído pela Lei nº 13.655, de 2018, e influencia na normatividade

---

<sup>60</sup> VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? Revista de Processo, vol. 251. Curitiba / Paraná. 2016, p. 391-426.

do tema, o que reflete no âmbito das ações de improbidade administrativa, como elemento conceitual obrigatório para propiciar a solução por consenso.

**Decreto-lei nº 4.657/1942 (alterado pela Lei nº 13.655/2018) – LINDB<sup>61</sup>**

[...]

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

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

**I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;**

Esse dispositivo trouxe a previsão da autocomposição em acordos administrativos, buscando maior celeridade e efetividade, sendo certo de que é preferível optar pelo consenso do que pela imposição. Trata-se de uma mudança evolutiva do direito brasileiro ao entender que a indisponibilidade de direitos patrimoniais não encontra necessária correlação com a indisponibilidade do interesse público, dando o verdadeiro rigor ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da CRFB.

Conforme FARIAS, NETTO e ROSENVALD<sup>62</sup>, a LINDB trata da elaboração, vigência, eficácia, interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas como um todo, tanto na seara pública quanto na privada. Assim, aplica-se também no âmbito do direito administrativo.

#### **4.6 TAC na Ação de Improbidade Administrativa**

O Termo de ajustamento de Conduta atualmente possui previsão legal no parágrafo 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85<sup>63</sup>:

Art. 5º [...]

<sup>61</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)> Acesso em: 19 jun. 2021.

<sup>62</sup> FARIAS, C.C.de; NETTO, F.B.P, ROSENVALD, N. Curso de direito civil: parte geral e LINDB. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 165/168.

<sup>63</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm)> Acesso em: 22 jun. 2021.



§ 6º. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990).

Igualmente, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) está previsto no Código de Processo Civil/2015.

#### **Código de Processo Civil/2015.**

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de **termo de ajustamento de conduta**.

O *ajustamento de conduta* puro e de acordo com o alcance etimológico da expressão não induz a literal transação envolvendo o direito material, mas tão somente, a forma de estabelecer o cumprimento das obrigações materiais preservadas pelas partes, ou seja, a *conduta* a ser adotada pela parte responsável pelo cumprimento do dever jurídico inadimplido.

O termo de *ajustamento* prevendo a forma, ou seja, a *conduta* adotada para o cumprimento da obrigação contém unicamente o reconhecimento da obrigação legal a ser cumprida. Seu significado *stricto sensu* não importa propriamente na esfera da transação sobre os direitos indisponíveis, mas sim, regular o modo de agir, o *facere* ou o *non facere* e o calendário para o cumprimento. Nestas condições, o ajustamento de conduta pode não importar verdadeiramente em qualquer tipo de disposição quanto ao direito material, pode importar em reconhecimento de uma obrigação legal a ser cumprida e não se confunde com a transação que pressupõe concessões recíprocas<sup>64</sup>.

VENTURI critica as limitações do compromisso de ajustamento de condutas à regulação de comportamentos e ou previsões sancionatórias para a parte à qual se imputa a prática ilegal e ou lesiva, apenas aos aspectos relacionados a prazos e formas de cumprimento de obrigações. Sustenta que ao se negar um sentido verdadeiramente negocial para o

---

<sup>64</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais e Ação Civil Pública*, p. 119, apud GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 906.

compromisso de ajustamento de condutas, desvirtua-se completamente a sua natureza, e com ela, também a sua finalidade compositiva<sup>65</sup>.

Aponta ainda que a ausência de genuína transação, com espaço para concessões recíprocas, sob a justificativa da indisponibilidade dos direitos ou interesses em disputa, implica a ausência de qualquer real incentivo para que o conflito seja resolvido e que a mera regulação de "prazos e formas" para o cumprimento da obrigação não é transação<sup>66</sup>. Trata-se da calendarização e dos meios de cumprimento das obrigações sem estabelecer qualquer composição quanto ao direito material objeto do Termo de Ajustamento de Conduta.

Este entendimento não afasta a concepção de avançar sobre a possibilidade de transacionar o direito material envolvido, no âmbito da Administração Pública, embora seja determinante que as concessões recíprocas resultem em nítidas vantagens para o interesse público. Assim, seria visível o interesse público, exemplificativamente, em acordo onde a Fazenda Pública fosse devedora por dívida constante de título executivo líquido e certo e a transação importasse na redução da dívida em 50% para pronto pagamento. O credor seria beneficiado por não esperar o precatório e a Fazenda Pública e lograria obter considerável redução no valor a pagar.

Não é demais revigorar o espírito jurídico de que há diferença entre dar tutela às necessidades do direito material e exercer a função de pacificação social. A pacificação social é vista como a *consequência* da atividade jurisdicional voltada à efetiva, adequada e tempestiva tutela jurisdicional de direitos. Entretanto, a jurisdição deve responder às necessidades do direito material a evidenciar a própria ideia de que a lei deve ser conformada segundo os princípios constitucionais de justiça e os direitos fundamentais<sup>67</sup>.

Os atos ímprobos objeto da Ação de Improbidade Administrativa, embora versados em processo de caráter administrativo-civil, devendo tornar a dizer que se cuida de uma ação *quase penal*, levam à relação jurídico-processual que, ao menos no terreno probatório,

---

<sup>65</sup> VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? Revista de Processo, vol. 251. Curitiba / Paraná. 2016, p. 391-426.

<sup>66</sup> VENTURI, Elton. 2016. *Loc. cit.*

<sup>67</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: teoria do processo civil, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 124-125.

decisório e transacional, merece se aproximar do processo penal, dado que as pretensões punitivas importam em sanções restritivas de direito.

Aduzindo, exemplificativamente que, em caso de acréscimo patrimonial, desde que não seja de grandeza desproporcional, o ônus da prova que a princípio caberia ao réu para demonstrar a origem a partir da data apontada, como da prática do ato ilícito, poderia ser objeto de aplicação da distribuição dinâmica, nos termos do art. 373, § 3º, II, do CPC, em se verificando que a prova teria se tornado excessivamente difícil para o réu, especialmente porque, em não conseguindo provar, o patrimônio em acréscimo será alvo da sanção de perda dos bens, prevista no art. 12, I, da Lei nº 8.429/92.

Para Daniel Amorim Assumpção Neves, “a ação de improbidade administrativa é espécie de ação coletiva, também se aplicará a seu procedimento regras presentes no microsistema coletivo, em especial aquelas previstas na Lei 7.347/1985”<sup>68</sup>.

Vale aqui mencionar a Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017, expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no âmbito da tutela dos interesses e direitos coletivos, que comporta o Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de improbidade administrativa, conforme art. 1º, caput e § 2º:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. [...]

§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. de. Manual de improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2020, p. 132.

<sup>69</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n.º 179, de 26 de Julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Diário Eletrônico do CNMP: Caderno Processual. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>> Acesso em 01 ago. 2021.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça anterior à alteração promovida pelo “pacote anticrime” (Lei nº 13.964/2019) adotou a linha da vedação à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta em Improbidade Administrativa.

**STJ, Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, REsp nº 1217554.** PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACORDO ENTRE AS PARTES. VEDAÇÃO. ART. 17, § 1º, DA LEI 8.429/1992. MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INVIABILIDADE DE EXTINÇÃO COM BASE NO ART. 267, VIII, DO CPC. NOMENCLATURA DA AÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO. 1. **Tratando-se de ação de improbidade administrativa, cujo interesse público tutelado é de natureza indisponível, o acordo entre a municipalidade (autor) e os particulares (réus) não tem o condão de conduzir à extinção do feito, porque aplicável as disposições da Lei 8.429/1992, normal especial que veda expressamente a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nos processos que tramitam sob a sua égide (art. 17, § 1º, da LIA).** 2. O Código de Processo Civil deve ser aplicado somente de forma subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa. Microsistema de tutela coletiva. Precedente do STJ. 3. Não é a nomenclatura utilizada na exordial que define a natureza da demanda, que é irrelevante, mas sim o exame da causa de pedir e do pedido. 4. Recurso especial não provido.

No caso JBS, a solução então encontrada no Superior Tribunal de Justiça foi a decretação da “perda do objeto” nos termos do art. 17, § 11 da Lei nº 8.429/92<sup>70</sup>.

**AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 780.833 - MT (2015/0226676-7)**

RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO AGRAVADO: VALDIR APARECIDO BONI ADVOGADOS: EVANDRO CESAR ALEXANDRE DOS SANTOS E OUTRO(S) RENATO CHAGAS CORRÊA DA SILVA EMENTA ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. QUESTÃO PREJUDICIAL EMERGENTE. NOTÍCIA DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) ENTRE O MP/MT E OS RÉUS DEMANDADOS NA ACP, INCLUSIVE COM A PRESENÇA DA SECRETARIA DE FAZENDA/MT. INDEFERIMENTO DO PEDIDO HOMOLOGATÓRIO PELO JUIZ. TAC JÁ IMPLEMENTADO COM O VULTOSO PAGAMENTO DE R\$ 99.262.871,44. EXTINÇÃO DO FEITO NA ORIGEM PREVISTA NO TAC (CLÁUSULA 2, ITEM C, FLS. 910). PETIÇÃO DE EXTINÇÃO DA AÇÃO. REQUERIMENTO DE FLS. 902/949 NÃO CONHECIDO. AGRAVO REGIMENTAL DO MP/MT DESPROVIDO. 1. **Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o feito poderá ser extinto (art. 17, § 11 da Lei 8.429/92).** É desnecessário e atentatório à Lógica do Razoável – a que tanto estudou o filósofo LUIS RECASENS SICHES – que o Poder Judiciário pretenda submeter as partes ao desate de inúmeras e demoradas etapas recursais no feito de origem para que, no futuro, esta Corte Superior venha a apreciar questão que se encontra totalmente sacramentada em sua

<sup>70</sup> Lei nº 8.429/92, Art. 11, § 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

<sup>71</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 01 ago. 2021

matéria de fundo com a efetivação de alvissareira solução amigável consubstanciada no TAC. Inteligência dos arts. 6º e 488 do CPC/15, que prestigiam a ideologia efetivista. 2. Cumpridas pelas partes transigentes as obrigações do TAC firmado na ação de origem, não se justifica a protelação da homologação do acordo pelo julgador a quo, **sob o fundamento de ser inconstitucional a MP 703/15, que revogou o art. 17, § 1º da Lei 8.429/92, o qual vedava a transação, o acordo ou a conciliação nas ações de improbidade**; neste caso, ademais, deve ser assinalado que o Estado de Mato Grosso apresentou postulação escrita (fls. 965/982), anuindo expressamente com o pedido de extinção da ACP por improbidade administrativa, ressaltando que a assinatura do TAC satisfaz as pretensões dos pedidos formulados. 3. Requerimento de fls. 902/949 não conhecido e Agravo Regimental do MP/MT desprovido, determinando-se, na conformidade da decisão agravada, o imediato desbloqueio de bens constrictos dos corréus JBS S/A e VALDIR APARECIDO BONI na ação de origem.

Com a alteração do parágrafo primeiro do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 13.964/2019, o cenário passou a ser menos restritivo, conforme este texto passa a demonstrar.

## CAPÍTULO 4

### 5.0 CONSENSO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REFLEXOS DA ALTERAÇÃO ADVINDA DA LEI Nº 13.964/19.

A vedação ao consenso Lei de Improbidade Administrativa até poderia ser compreendida à época da edição da Lei nº 8.429/92, em que vigorava a máxima enraizada de que o patrimônio público não era transacionável. Conforme Miguel Reale<sup>72</sup> “o Direito é um fenômeno histórico-social sempre sujeito a variações e intercorrências, fluxos e refluxos no espaço e no tempo”. É evidente, portanto, que Sociedade e direito evoluem e mutuamente se influenciam. Assim, o mesmo se aplica a Lei nº 8.429/92, devendo se enquadrar no atual paradigma da solução consensual de conflitos.

Reforçando o fundamento o Procurador de Justiça do Ceará Leydomar Nunes Pereira<sup>73</sup>, afirma que a Lei de Improbidade Administrativa deve se adaptar para a atualidade, estando à disposição de resolução consensual de conflitos, introduzidos na legislação brasileira nos últimos anos, com o movimento mundial de adoção das chamadas ADRs – *alternative dispute resolution*<sup>74</sup>.

GOMES Júnior<sup>75</sup> apurou que embora tenham muitas ações de improbidade administrativa, há um baixo índice de ressarcimento à administração pública pelos danos causados ao erário. Esse baixo ressarcimento indica o baixo índice de efetividade das ações de improbidade administrativa.

As ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos. [...]

Foi possível verificar uma elevada quantidade de Ações de Improbidade Administrativa com decisões de natureza condenatória. Aliás, na grande maioria

---

<sup>72</sup> REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. 5. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 14.

<sup>73</sup> PEREIRA, Leydomar Nunes. Composição no âmbito da improbidade administrativa: implementação no Ministério Público do Ceará. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. Ceará, p. 64. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/12/ARTIGO-4.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2021.

<sup>74</sup> Movimento tendente à adoção dos meios alternativos em âmbito internacional que surgiu nos Estados Unidos em 1976 na conferência sobre o tema “*The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*” - tradução - “As causas da insatisfação popular com a administração da justiça”.

<sup>75</sup> GOMES Júnior, Luiz Manoe, ALMEIDA, Gregório Assegra. Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 38-41.

houve condenação.

Infelizmente, não foi possível verificar nos níveis municipal e estadual, durante a realização da pesquisa, qualquer tipo de política no sentido de haver uma atuação preventiva e divulgação de boas práticas no combate aos atos de corrupção. [...]

Com a solução consensual, as ações de improbidade administrativa tornam-se mais efetivas, o que pode reverter este cenário de baixa eficácia, com números estatísticos melhores.

Se o ordenamento jurídico, que representa uma unidade, já permitia acordo com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial, não havia cabimento jurídico privar a celebração de solução consensual para os casos de improbidade administrativa.

Diante da instalada controvérsia pela possibilidade de transação na ação de improbidade administrativa, o Pacote Anticrime teve a virtude de suprimir a vedação até então existente e passou a admitir expressamente a consensualidade no âmbito da improbidade administrativa bem como previu o chamado “Acordo de Não Persecução Cível”. Assim a Lei nº 13.964/2019 alterou o § 1º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, passando a vigorar com a seguinte redação, ora em destaque:

Lei nº 8.429/92 <sup>76</sup> [...]

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

**§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.**

[...]

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

A mudança representou a evolução normativa na solução consensual na esfera administrativa, pois sanou a incoerência lógica-normativa de sua vedação e encerrou o debate quanto à possibilidade de consenso, não obstante outras questões ainda estejam incertas.

---

<sup>76</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> Acesso em: 15 ago. 2021.

Havendo a possibilidade da solução consensual por meio do Acordo de Não Persecução Cível, que atenda ao interesse público, esta deve ser buscada como solução preferencial.

Contudo, o âmbito do Acordo de Não Persecução Cível pode não ser amplo para os mesmos efeitos abrangentes de uma transação, podendo o interesse público exigir que sejam restritos os termos de acordo ou conciliação, mesmo nas ações de improbidade administrativa, a par de se dispor sobre as sanções punitivas.

Segundo CRUZ *et al*, o legislador errou ao proibir a realização de negócios jurídicos nas ações de improbidade administrativa, isto porque “obter um acordo entre as partes deve ser sempre a opção almejada pelo Poder Judiciário”<sup>77</sup>.

Não obstante, o interesse público deve prevalecer sobre os interesses dos réus. Nos ensinamentos de Juarez Freitas<sup>78</sup>, a vedação inserida na Lei de Improbidade Administrativa teria o objetivo de proibir a realização de concessões desarrazoadas pelos legitimados ativos em favor dos acusados/investigados. Entende o jurista que seria possível a realização de transações, portanto, dentro dos limites da proporcionalidade e razoabilidade.

A alteração trazida pela Lei nº 13.964/19, deste modo, aparenta ter pacificado o entendimento quanto à possibilidade de solução consensual nas ações de improbidade administrativo, sendo certo que era algo há muito clamado pela doutrina. É uma mudança de paradigma, alcançada por um processo evolutivo da normativa em torno da transação de direitos indisponíveis, chegando na Lei de Improbidade Administrativa, mesmo que tardiamente. É o limiar necessário, no caminho da terceira onda de CAPPELLETTI, e GARTH<sup>79</sup>, para a transição da Administração Pública sancionadora para a Administração Pública consensual.

---

<sup>77</sup> CRUZ, Fernando. CERQUEIRA, Luís. FAVRETO, Rogério. GAJARDONI, Fernando. JUNIOR, Luiz. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. 3ª Edição. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2014, p. 317.

<sup>78</sup> FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 183-184.

<sup>79</sup> CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 83/84.



Contudo, a solução consensual com o Acordo de Não Persecução Cível na ação de improbidade administrativa, passa pela análise de critérios objetivos e subjetivos já entendidos na doutrina e na jurisprudência, como permissivo para sua viabilidade.

O desencadeamento da persecução cível se dá por meio do instrumento do inquérito civil que precede a Ação Civil Pública, sendo momento propício para sua análise neste texto, pois já no decorrer de sua tramitação, pode ser oportunizada o Acordo de Não Persecução Cível. A possibilidade de celebração, depois do ajuizamento também é objeto de análise.

### **5.1 Inquérito Civil.**

Antes de entrar no mérito do Acordo de Não Persecução Cível, inovado pelo Pacote Anticrime, cabe tecer apontamentos sobre o Inquérito Civil como instrumento de investigação, previsto como uma das funções institucionais do Ministério Público, conforme art. 129, inciso III da CRFB.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos<sup>80</sup>;

O inquérito civil também está regulado nas legislações infraconstitucionais, com previsão no §1º do art. 8º da Lei de Ação Civil Pública e na Resolução n.º 23 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

#### **Lei de Ação Civil Pública**

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações,

---

<sup>80</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 ago. 2021

exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis<sup>81</sup>.

### **Resolução n.º 23 do Conselho Nacional do Ministério Público**

Art. 1º O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais<sup>82</sup>.

A finalidade do Inquérito Civil é investigar os fatos, buscando-se as provas e elementos de indiciários de convicção. Havendo fundamentos, comprovação e indícios de ilícito civil poderá o Ministério Público entender pela pretensão a ser deduzida em Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ou pela proposta de acordo pré-processual e extrajudicial por meio da autocomposição, nos termos do art. 17 §1º da LIA, Lei nº 8.429/92, que se firmado, será intitulado Acordo de Não Persecução Cível e/ou TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.

Para a obtenção de provas, o membro do Ministério Público presidirá o inquérito, instruindo o procedimento administrativo e, quando necessário, irá requisitar diligências e esclarecimentos.

Trata-se, pois, de um processo administrativo meramente investigativo e não sancionador, com a produção de provas relativas, não havendo o contraditório e a ampla defesa (AgRg no AREsp 572.859/RJ<sup>83</sup>; RE 481955<sup>84</sup>). No exercício de seu poder discricionário, o Ministério Público realiza a persecução cível que, dentre outros fins, é utilizada na fase pré-processual da Ação de Improbidade Administrativa.

## **5.2 Lacunas Presentes na Aplicação do Acordo de Não Persecução Cível.**

---

<sup>81</sup> 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm)> Acesso em: 28 ago. 2021.

<sup>82</sup> BRASIL. Resolução n.º 23 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Brasília, DF: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <<https://www.cnmmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2021.

<sup>83</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 572.859/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/12/2014, DJe 03 fev. 2015.

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 481955 AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe 26 mai. 2011.

Por mais que seja notória a evolução normativa há muito clamada, a previsão do Acordo de Não Persecução Cível na Lei nº 13.964/2019 restou omissa de regulamentação.

Conforme dispõe a nova redação do § 1º do art. 17 da LIA, o Acordo de Não Persecução Cível será “nos termos desta Lei”<sup>85</sup>. Contudo, no âmbito da edição do Pacote Anticrime, havia o art. 17-A, vetado pelo Chefe do Executivo, que previa os pressupostos para a sua efetivação.

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 à 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<sup>86</sup>.

Até o momento o instituto segue sem regulamentação, sem que estejam claros os pressupostos para a sua aplicação. A norma foi entregue ao Judiciário, para que como intérprete, praticando atos legislativos, aplique o dispositivo da forma como achar escorreita consoante o diálogo das fontes. Este caminho, no entanto, pode ser um complexo de insegurança e decisões divergentes.

O fito do veto presidencial, conforme suas razões na Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019<sup>87</sup>, tinha como escopo a insegurança jurídica que o artigo poderia causar ao

---

<sup>85</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Negrítos desta transcrição. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>86</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. *Loc. cit.*

prever tão somente o Ministério Público como titular da celebração do acordo de não persecução cível, em afetação exclusão dos demais legitimados para ação de improbidade administrativa. Em interpretação contrária ao Chefe do Executivo, dispõe PINHO<sup>88</sup>:

Verifica-se que o veto foi equivocado. Em nenhum momento o legislador restringiu a legitimidade. Na verdade, apenas frisou-se que nos acordos propostos pelo M.P., devem ser observados certos parâmetros. Aliás, tais parâmetros já haviam sido mencionados pelo CNMP na Resolução nº 179/2017. Ademais, no acordo de não persecução penal, há parâmetros expressamente indicados.

Em um dos piores pontos da redação do veto foi a que diz respeito ao art. 17-A, §2º que previa a possibilidade de celebração do Acordo de Não Persecução Cível no curso da ação de improbidade administrativa. A criticada justificativa do referido veto foi lavrada com a seguinte redação<sup>89</sup>:

A propositura legislativa, ao determinar que o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade, contraria o interesse público por ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance de melhores resultados, comprometendo a própria eficiência da norma jurídica que assegura a sua realização, uma vez que o agente infrator estaria sendo incentivado a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação.

Assim, o veto ocorreu pela controversa interpretação de que se fosse permitido a realização de acordo durante o curso da ação de improbidade administrativa,

---

<sup>87</sup> “A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado, o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade. Assim, excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível representa retrocesso da matéria, haja vista se tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente”. BRASIL. Mensagem n.º 726, de 24 de Dezembro de 2019. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/18 na Câmara dos Deputados), que “Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal”. Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

<sup>88</sup> PINHO, Humberto, D., B. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de Não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/19. Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença V. 18. 2020, p. 155.

<sup>89</sup> BRASIL. Mensagem n.º 726, de 24 de dezembro de 2019. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/18 na Câmara dos Deputados), que “Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal”. Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

automaticamente, os acordos que poderiam ser firmados antes da propositura da ação iriam perder relevância e eficiência, pois viabilizaria ao réu continuar litigando judicialmente para somente, no curso da demanda, realizar a transação judicial caso fosse de seu interesse.

A princípio, sob a ótica do veto, a permissão de celebração dos acordos foi restringida, portanto, ao momento do inquérito civil ou durante o juízo prévio de admissibilidade da petição inicial nas ações de improbidade administrativa.

Ademais, na seara processual, é de sabença a especialidade da Lei de Improbidade Administrativa em relação ao Código de Processo Civil. Para instaurar a ação de improbidade administrativa, primeiramente ocorre o procedimento de juízo prévio de admissibilidade da demanda. Neste momento, após distribuída a peça vestibular, o requerido será notificado para apresentar sua defesa prévia para que, no momento seguinte, o juízo analise se a ação de improbidade administrativa será recebida ou rejeitada. Trata-se de um juízo de admissibilidade, averiguando se a via eleita foi a correta, se houve indícios de cometimento de um ato ímprobo, ou até mesmo, poderá o juízo julgar liminarmente a improcedência do pedido<sup>90; 91</sup>.

Neste procedimento especial, a notificação do requerido para apresentação da defesa prévia é preliminar à citação do réu e o estabelecimento da relação processual, sendo apenas um juízo de admissibilidade.

O Acordo de Não Persecução Cível, sob este prisma, pode ser celebrado no curso do juízo prévio de admissibilidade da ação de improbidade ou até mesmo em momento anterior, mas não durante o curso da demanda.

Não obstante, o veto do § 2º do art. 17-A é contraditório a introdução do art. 17, § 10-A, que traz a previsão da possibilidade de consenso no curso da demanda<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2018. p. 1.090.

<sup>91</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. São Paulo: Editora Atlas, 2018. p. 174.

<sup>92</sup> PINHO, Humberto. D. B. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de Não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/19. Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença V. 18. 2020, p. 155.

A ausência da expressa previsão do Acordo de Não Persecução Cível no § 10–A leva à conclusão da possibilidade de firmar o Acordo de Não Persecução Cível depois do ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa, a qualquer tempo.

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

**§ 10–A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias<sup>93</sup>.**

Não se diga que a expressão genérica *solução consensual* constante do § 10–A do art. 17 teria ampliado a possibilidade de acordo para além do instrumento de Acordo de Não Persecução Cível previsto no § 1º do mesmo art. 17 da LIA. A norma não cria conflito interno e deve ser interpretada de modo sistemático e harmônico, de modo que ao fazer menção à solução consensual, o § 10 refere-se àquela prevista no § 1º.

Outras questões prosseguem sendo analisadas para o entendimento quanto à aplicação da solução consensual na Lei de Improbidade Administrativa, sendo importante, desde logo, apontar a necessidade de criação de regulamentação para a aplicação do Acordo de Não Persecução Cível, seus pressupostos, formas de consenso e procedimentos.

### **5.3 Pressupostos Para a Aplicação do Acordo de Não Persecução Cível.**

Tal como já indicado neste texto, a lacuna deixada pelo veto do art. 17–A do Pacote Anticrime, criou cenário de indefinição da aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Cível, acarretando a insegurança jurídica, sendo instituo novo que, até o momento, carece de manifestações do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

A redação do vetado art. “17–A” do Pacote Anticrime definia como parâmetros para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível (i) o integral ressarcimento do dano; (ii) a

---

<sup>93</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Negrito nesta transcrição. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 17 set. 2021.

reversão da vantagem indevida obtida à pessoa jurídica lesada; (iii) e o pagamento de multa de 20% do valor do dano ou da vantagem auferida<sup>94</sup>.

Depreende-se da redação vetada, que o objetivo era condicionar o acordo à conjunta compensação de cunho pecuniário, com a obtenção devolução das vantagens indevidas auferidas pelo beneficiário da não persecução, além de exigir multa pela conduta ilícita.

Visando criar um paradigma para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível, a doutrina de ANDRADE, MASSON e ANDRADE<sup>95</sup> estabelece como pressupostos necessários para a transação do Acordo de Não Persecução Cível o ressarcimento integral do dano causado ao erário e a devolução à pessoa jurídica lesada, da propriedade dos bens, direitos e valores que tenham advindo do ato ímprobo. Como fundamento de tais pressupostos, esclarece que são cláusulas inegociáveis dentro do Acordo de Não Persecução Cível, haja visto que o objeto da Ação de Improbidade Administrativa é tutelar o patrimônio público.

O que a Lei 8.429/1992 vedava e continuará vedando é a celebração de ajustes que violem a supremacia do interesse público sobre o privado. É dizer, não se admitirá nenhum tipo de ajuste que importe em renúncia aos bens jurídicos tutelados pela LIA, quer seja porque o patrimônio público e a moralidade administrativa são indisponíveis, quer seja porque os legitimados à tutela de tais bens não são os seus titulares. Nada impede, contudo, que o ressarcimento do dano e a perda da vantagem ilícita sejam objeto de acordo. Se o responsável pelo ato de improbidade, por exemplo, de espontânea vontade, concorda em reparar o dano por ele causado ao erário, não se pode negar a possibilidade de ajuste a esse respeito<sup>96</sup>.

Ademais, LIMA também definiu como requisitos (1) a confissão do cometimento do ato de improbidade; (2) reparação integral do dano ao erário; (3) devolução dos bens, direitos ou valores consectários ao ato ímprobo; (4) aplicação, isolada ou cumulativa, de uma ou mais sanções previstas na Lei nº 8.429/1992<sup>97</sup>.

Em analogia, para a celebração do Acordo de Não Persecução Penal, também previsto no Pacote Anticrime e com disposições semelhantes, é necessária a confissão formal e circunstancial da prática da infração. Deste modo, demonstra-se coerente a aplicação do

---

<sup>94</sup>PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O consenso em matéria de improbidade administrativa: limites e controvérsias em torno do acordo de não persecução cível introduzido na Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019. *Revista Interdisciplinar do Direito – Faculdade de Direito de Valença*. V. 18. 2020, p. 154.

<sup>95</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 980.

<sup>96</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. 2020. *Loc. cit.*

<sup>97</sup> LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal: volume único*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 288-289.

mesmo procedimento como requisito para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível, com o reconhecimento da conduta ímproba.

#### **5.4 Possibilidade de Celebração do Acordo de Não Persecução Cível no Curso da Demanda e Necessidade de Homologação Judicial.**

Devido ao veto do art. 17-A do Pacote Anticrime, criou-se uma lacuna sobre a possibilidade da celebração do Acordo de Não Persecução Cível durante o curso da demanda. O Superior Tribunal de Justiça, neste sentido, julgou o Agravo em Recurso Especial nº 1.314.581-SP<sup>98</sup>:

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. Hipótese em que o demandado foi condenado pela prática do ato ímprobo previsto no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (consistente em permitir indevidamente o fornecimento de água a particulares), tendo o TJ/PR reduzido o valor da multa civil para cinco vezes a remuneração que o agente público percebia à época dos fatos, mantendo a pena de suspensão dos direitos políticos. 3. O Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná deliberou pela homologação do Acordo, mantendo a multa civil em cinco vezes a remuneração que o demandado percebia à época dos fatos e instituído o pagamento de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em substituição à condenação de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos. 4. Homologação do acordo. Agravo em recurso especial prejudicado.

Igualmente, a doutrina também já se manifestou, inclusive, trazendo como condição de eficácia à necessidade de homologação judicial para os acordos celebrados no curso da demanda<sup>99</sup>:

Como se pode notar, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, o acordo de não persecução cível pode ser celebrado inclusive com o processo judicial em curso, hipótese em que sua eficácia ficará condicionada à homologação judicial, tal qual previsto no art. 515, inciso II, do CPC. Nesse caso, como o Projeto Anticrime não delimitou um limite para a celebração da avença, conclui-se que a medida pode ser levada a efeito a qualquer tempo, nos termos do art. 139, inciso V, do CPC, desde que antes do trânsito em julgado de eventual sentença condenatória.

Trata-se de debate relativo à necessidade de homologação judicial do Acordo de Não Persecução Cível celebrado na fase pré-processual. Conforme a redação dos vetados

---

<sup>98</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acordo no AREsp 1314581/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/02/2021, DJe 01 mar. 2021.

<sup>99</sup>LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal: volume único. Salvador: Juspodivm, 2020. P. 289.



parágrafos 5º e 6º do art. 17-A da Lei nº 13.964/19, havia a vinculação à homologação do juízo, mesmo que o acordo fosse constituído pré-processualmente.

A Lei de Mediação, por sua vez, fez nascer impasse no tema. Ao passo que o art. 3º, § 2º da Lei de Mediação, vincula o acordo à homologação judicial quando trate de direitos indisponíveis, o art. 32, § 3º não prevê a homologação em juízo dos acordos firmados extrajudicialmente nas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública da A União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público<sup>100</sup>.

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial<sup>101</sup>.

Face à carência de regulamentação, os Ministérios Públicos Estaduais começaram a editar atos infralegais visando estabelecer um regime jurídico de aplicação do Acordo de Não Persecução Cível. Neste sentido, o art. 5º, §§ 4º e 6º, da Resolução 01/2017 do MPPR, e art. 10º da Resolução nº 1.193/2020 do MPSP estabeleceram que a celebração do Acordo de Não Persecução Cível somente necessita da homologação judicial se ocorrer durante o curso da ação de improbidade administrativa.

Se for celebrado na fase do inquérito civil, deverá ser reduzido a termo pelo Conselho Superior do Ministério Público a qual não precisará de homologação judicial, sendo dotado de eficácia de título executivo extrajudicial (Art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85).

---

<sup>100</sup> BRASIL. Lei Nº 13.140, de 26 de Junho de 2015. Brasília, DF: Presidente da República. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. . Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)> Acesso em: 19 set. 2021.

<sup>101</sup> BRASIL. Lei Nº 13.140, de 26 de Junho de 2015. *Loc. cit.* .

Contudo, este tema ainda não foi pacificado, havendo quem defenda a necessidade de homologação judicial tanto do acordo realizado pré-processualmente quanto daquele celebrado no curso do processo. A ideia é que se evite abuso ou flexibilização equivocada dos interesses públicos e garantias constitucionais. Deste modo, todo Acordo de Não Persecução Cível seria dotado de eficácia de título executivo judicial (art. 515, II e III c/c art. 487, III, b, do Código de Processo Civil).

Independente do rumo que irá se definir quanto a necessidade de homologação judicial do Acordo de Não Persecução Cível realizado na fase pré-processual, o juízo de homologação deve ser realizado com moderação. Ao analisar o acordo, ao juízo parece lógico que seja vedado julgar o seu conteúdo<sup>102</sup>. A ideia é não desvirtuar a finalidade do acordo, sendo uma espécie de solução consensual de controvérsia repercutida pela livre autonomia da vontade das partes.

Neste aspecto, é possível a aplicação analógica do Art. 28–A, §5º do Código de Processo Penal<sup>103</sup>:

Art. 28–A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

§ 5º 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.

Assim, caso o magistrado não concorde com o acordo, não pode realizar ajustes ou emendas ao texto. Poderá apenas recusar a homologação, adotando a mesma sistemática aplicável aos acordos de colaboração premiada e art. 28–A, § 5º do CPP<sup>104</sup>. Entretanto, o indeferimento da homologação do Acordo de Não Persecução Cível não importa em rejeição

---

<sup>102</sup>CASTRO, R. de L. Acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 2020, p. 209-235.

<sup>103</sup>BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)> Acesso em: 29 set. 2021.

<sup>104</sup>PINHO, Humberto, D., B. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de Não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/19. Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença V. 18. 2020, p. 159.

absoluta, na medida em que fica facultado às partes a possibilidade de renegociar os termos e apresentar uma nova proposta.

### **5.5 Aplicação da Suspensão de Direitos Políticos e Perda da Função Pública no Acordo de Não Persecução Cível.**

A suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, por serem sanções mais danosas previstas no art. 12 da LIA, atingindo direito de órbita fundamental, requerem uma análise mais profunda quanto a aplicabilidade no Acordo de Não Persecução Cível. Conforme art. 20, da Lei nº 8.429/1992, a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública “só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”<sup>105</sup>.

Igualmente entendeu a Nota Técnica nº 001/2020 – CAODPP, editada pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), ao dispor sobre a impossibilidade de aplicação da suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública pela celebração do acordo de não persecução cível. O mesmo entendimento compartilha a doutrina de SARLET, MARINONI & MITIDIERO<sup>106</sup> “[...] na hipótese de prática de ato de improbidade administrativa a suspensão dos direitos políticos dependerá de sentença judicial transitada em julgado”.

Este entendimento utiliza como fundamento a interpretação constitucional sob o viés de unidade do ordenamento jurídico e interesse público. Ressalta-se que o art. 37, § 4º da CRFB é norma de eficácia limitada, com previsão às sanções que poderiam ser aplicadas em razão da improbidade administrativa. Coube à Lei de Improbidade Administrativa determinar a forma como as sanções seriam aplicadas. Deste modo, ao dispor no art. 20 a necessidade da sentença transitada em julgado como condição da imposição da sanção de suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, pela interpretação *lato sensu* do ordenamento jurídico, este dispositivo deveria ser seguido pela sua legalidade, mormente sua *mens legis* de tutela ao direito indisponível.

---

<sup>105</sup>BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)> Acesso em: 27 set. 2021

<sup>106</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1008-1009.

A contrassenso, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), editou a Nota Técnica n. 02/2020 – PGJ/CAOPP, com disposição permissiva para a aplicação antecipada de qualquer das sanções previstas no art. 12 da LIA.

Como justificativa, baseou-se na ausência de dispositivo na CRFB que vinculasse a suspensão dos direitos políticos ou a perda da função pública ao trânsito em julgado. O art. 15, V da CRFB, que impôs a suspensão ou perda dos direitos políticos em caso de improbidade administrativa, não traz a previsão expressa do pressuposto quanto ao trânsito em julgado da sentença condenatória, conquanto o inciso III do mesmo dispositivo traz a necessidade do trânsito em julgado em sentença condenatória para a aplicação da suspensão ou perda de direitos políticos decorrentes da condenação criminal transitada em julgado.

Assim, para esta tese, se fosse necessário o trânsito em julgado para determinar a suspensão dos direitos políticos ou a perda da função pública em caso de improbidade administrativa, deveria estar expreso, igualmente ocorre em se tratando de condenação criminal.

Ressalva-se que em recente decisão monocrática na ADI 6.678 perante o Supremo Tribunal Federal, O ministro Gilmar Mendes, concedeu, no dia 01.10.2021 liminar para conferir interpretação conforme à Constituição ao inciso II do artigo 12 da Lei 8.429/1992, estabelecendo que a sanção de suspensão de direitos políticos não se aplica a atos de improbidade administrativa culposos que causem danos ao Erário.<sup>107</sup>

## **5.6 Repercussão da Ação Criminal no Acordo de Não Persecução Cível.**

A autonomia das esferas criminais e cíveis é tema já pacificado pela jurisprudência pátria. Contudo, com a introdução do Acordo de Não Persecução Cível novos paradigmas jurídicos surgem para reflexão.

---

<sup>107</sup> CONJUR Portal Consultor Jurídico. Publicada em 03 set. 2021. Notícia. SALIBA, Ana Luísa (jorn.) Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-03/gilmar-suspende-dispositivos-lei-improbidade-administrativa>> Acesso em: 29 set. 2021

No âmbito do diálogo das fontes, deve-se analisar a possibilidade da celebração do acordo de não persecução cível e penal no mesmo instrumento, pela concomitância de ato ímprobo com crime cujo elo seja o mesmo fato gerador<sup>108</sup>.

Na hipótese de concomitância entre os processos criminais e de improbidade administrativa pelo mesmo fato “parece mais adequado realizar acordo único de não persecução, com efeitos criminais e cíveis, observando, naturalmente, as regras do juiz e promotor natural”<sup>109</sup>.

Outro ponto que merece destaque são as consequências decorrentes da posterior absolvição em processo criminal ante a inexistência da conduta delituosa ou indícios de autoria, para o prévio Acordo de Não Persecução Cível celebrado antes da sentença criminal de absolvição<sup>110</sup>.

Trata-se de tema ainda controverso em razão da voluntariedade do Acordo de Não Persecução Cível, de natureza bilateral e consensual, celebrado pela vontade do réu, que posteriormente veio a ser absolvido no processo criminal.

A possibilidade de que produza reflexos no Acordo de Não Persecução Cível ao ponto de admitir a sua anulação em virtude da sentença criminal, estaria relativizando a segurança jurídica.

Contudo, não parece trazer a pacificação social e unidade ao ordenamento jurídico manter a eficácia do Acordo de Não Persecução Cível cujo fato tenha sido objeto de absolvição no processo criminal.

O instrumento de Acordo de Não Persecução Cível, pode conter (ou não) cláusulas de irrevogabilidade e irretroatividade, além de estar ressalvada a própria manutenção do instrumento, mesmo na hipótese de absolvição ou prescrição da imputação penal.

---

<sup>108</sup> PINHO, Humberto. D. B. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de Não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/19. Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença V. 18. 2020. P. 156.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>110</sup> Cambi, E., Bortoncello, L. G. P. & Lima, D. de A. L., A superação da míope interpretação do patrimônio público: o acordo em ato de improbidade administrativa. Revista Eletrônica de Direito Processual, 2021. P., 187-201.

Por fim, frisa-se que a celebração do Acordo de Não Persecução Cível não projeta efeitos e nem vincula as instâncias criminais e administrativas<sup>111</sup>, aplicando-se, por analogia, o § 3º do artigo 1º da Resolução nº 179/2017 do CNMP<sup>112</sup>:

§ 3º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso.

### **5.7 Possibilidade de Celebração de Acordo de Não Persecução Cível nas Demandas Ajuizadas Antes da Lei nº 13.964/2019.**

O Código de Processo Civil tem aplicação subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa, consoante tese firmada pelo STJ<sup>113</sup>, sendo tema já explicitado no capítulo 1.0 deste estudo.

Não há previsão na LIA quanto ao momento de aplicação da norma e sua incidência retroativa para as ações que estavam em curso. O Código de Processo Civil, no entanto, com aplicação subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa, preenche esta lacuna, conforme artigos 139 e 1.046, *caput*<sup>114</sup>:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

[...]

Art. 1.046. Ao entrar em vigor este Código, suas disposições se aplicarão desde logo aos processos pendentes, ficando revogada a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

---

<sup>111</sup>PINHO, Humberto. D. B. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de Não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/19. Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença V. 18. 2020, p. 160.

<sup>112</sup>BRASIL. Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>> Acesso em: 30 set. 2021

<sup>113</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1217554/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJe 22/08/2013; EREsp 1098669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12 nov. 2010.

<sup>114</sup>BRASIL. Lei Nº 13.105, de 16 de Março de 2015. Brasília, DF. Presidente da República. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/1131\\_05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/1131_05.htm)> Acesso em: 30 set. 2021.

## 5.8. Materialização do Acordo de Não Persecução Cível.

O Acordo de Não Persecução Cível é modelo de autocomposição, que possui natureza jurídica de negócio jurídico bilateral e *sui generis*<sup>115</sup>. Na Ação de Improbidade Administrativa, o Acordo de Não Persecução Cível pode ser visto como gênero das espécies do compromisso de ajustamento de conduta e o acordo de persecução em sentido estrito.

Certo é que a aplicabilidade dos demais institutos de consenso como forma de materialização do Acordo de Não Persecução Cível – ausente de regulamentação – se demonstra plausível, pelo art. 17, § 10 da Lei 13.694/19 em paralelo ao microssistema de tutela dos direitos coletivos da probidade administrativa.

Para PINHO<sup>116</sup>, utilizando como base o diálogo das fontes, seria perfeitamente cabível o Termo de Ajustamento de Conduta na Lei de Improbidade Administrativa, embasado no art. 17, § 10–A do Pacote Anticrime, por estar previsto a possibilidade consensual de conflitos, sem que haja vedação expressa.

O Ministério Público do Ceará apontou que o instituto do Acordo de Não Persecução Cível deve ser aplicado utilizando-se analogicamente as regulações já existentes que tratam do Termo de Ajustamento de Conduta, tendo em vista as similaridades.

A celebração do acordo deverá levar 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, observando-se os ditames da Resolução nº 174/2017 do CNMP, que já autoriza termo de ajustamento de conduta em ação de improbidade administrativa, agora reforçada pela alteração na lei de improbidade administrativa, sem que possamos olvidar da nova nomenclatura do ajustamento de conduta em improbidade administrativa, ou seja, acordo de não persecução cível [...]. É oportuna a necessidade de alteração da expressão Termo de Ajustamento de Conduta em Improbidade Administrativa para Acordo de Não Persecução Cível, respeitando-se a nomenclatura adotada pelo legislador que recentemente previu a possibilidade de

---

<sup>115</sup> CAMBI, Eduardo. SILVA, D. S., MARINELA, F. Pacote Anticrime. V. 1. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público do Paraná. Curitiba. 2020. P. 280.

<sup>116</sup> PINHO, Humberto. D. B. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de Não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/19. Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença V. 18. 2020. P. 158.

transação em improbidade administrativa, por meio de Acordo de Não Persecução Cível<sup>117</sup>.

Ressalta-se, neste ponto, que no Compromisso de Ajustamento de Conduta, em sentido estrito, não se admite disponibilidade do direito material, objeto do ajuste. A transação de direito material na ação de improbidade administrativa deve-se dar pela celebração do Acordo de Não Persecução Cível<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> CEARÁ. Ministério Público do Estado Do Ceará. Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa – CAODPP. Nota Técnica nº 001/2020 - Acordo de Não Persecução Cível. 2020, p. 58-61. Disponível em: <[http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20\\_CAO\\_DPP\\_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf](http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAO_DPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf)> Acesso em: 30 set. 2021.

<sup>118</sup> CAMBI, Eduardo. SILVA, D. S., MARINELA, F. Pacote Anticrime. V. 1. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público do Paraná. Curitiba. 2020, p. 280.



## 6.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não mais se sustentam os dizeres pautados na visão absoluta da intransigibilidade em razão da indisponibilidade do interesse público. A evolução histórica demonstra que a consensualidade implica na maior eficiência na solução de conflitos. A consensualidade, então, passou a fazer parte da estrutura do Estado Democrático de Direito contemporâneo em que há uma ruptura da higidez da supremacia do interesse público de modo a adequar-se ao novo contexto jurídico pautado nos ditames constitucionais.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil, a consensualidade passou a fazer parte da solução de conflitos na esfera privada com o chamado sistema multiportas. Pouco a pouco, o Poder Judiciário foi atribuindo à consensualidade a sua devida importância, ganhando a partir das últimas duas décadas, maior incidência na esfera pública.

As mudanças introduzidas pelo microsistema da tutela do interesse público já representavam uma forte tendência à solução consensual.

As inovações legislativas trouxeram a possibilidade da solução consensual na seara pública, destacadamente o art. 36 § 4º da Lei de Mediação e o art. 26 da LINDB, que verdadeiramente desencadearam o movimento que resultou na revogação da vedação ao consenso havida na alteração do art. 17, § 1º da Lei nº 8.429/92 que expressamente admite a pactuação na Lei de Improbidade Administrativa.

A alteração legislativa em questão se efetivou na edição do Pacote Anticrime – Lei nº 13.964/2019 – trazendo para o ordenamento jurídico a esperada segurança ao eliminar a controvérsia que pairava sobre a possibilidade de celebração de instrumentos de consenso buscando extinguir o processo de Improbidade Administrativa com base nos artigos 36 § 4º da Lei de Mediação e 26 da LINDB, além de outras normas indiretas que davam suporte em interpretação sistemática.

O legislador, ao prever a possibilidade do consenso na Lei de Improbidade Administrativa, trouxe o instituto inovador do Acordo de Não Persecução Cível. Porém, devido ao veto do art. 17–A da Lei nº 13.964/2019, o instituto careceu de regulamentação.

Deste modo, coube a doutrina e a jurisprudência a criação do regime jurídico para a aplicação e materialização do acordo.

O tema é objeto de Resoluções de caráter infralegal pelos Ministérios Públicos Estaduais e de Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que tratam da edição de Termo de Ajustamento de Conduta e algumas já abordam o Acordo de Não Persecução Cível.

Até o momento, consoante disposto nas Resoluções dos MPE's, a celebração do Acordo de Não Persecução Cível fica condicionada à homologação do Conselho Superior do Ministério Público quando celebrado na fase pré-processual, e, quando celebrado no curso da demanda, fica condicionado à homologação do juízo.

Quanto à sua materialização como forma de celebração do acordo, o Ministério Público do Ceará defendeu a utilização do Acordo de Não Persecução Cível com a solenidade do Termo de Ajustamento de Conduta. A contrassenso, o Ministério Público de São Paulo entendeu ser o Acordo de Não Persecução Cível gênero, conquanto o termo de Ajustamento de Conduta seria espécie, possível de ser utilizada na Ação de Improbidade Administrativa, desde que não envolva transação de direito material.

Independente do veto do poder executivo ou das regulamentações que o Acordo de Não Persecução Cível irá se revestir, certo é que está vigente e configura uma forte evolução normativa no ordenamento jurídico. Mais do que isso, precisa trazer resultados concretos quanto a sua finalidade, qual seja, a maior eficiência na solução de controvérsias.

Importante destacar que a eficiência jurídica não se limita a celeridade e economia. Baseado na consensualidade, como instrumento alternativo de solução de conflito, quando imbuído na seara pública, precisa estar em harmonia a tutela do interesse público.

O princípio da eficiência administrativa, quanto aos fins (resultado), não determina uma exigência de busca acelerada, incondicional e abrangente de dado interesse público, isto é, não traduz a necessidade de atendimento abrangente, célere, completo, de determinado fim, incondicionalmente, porque os fins estatais são múltiplos e, por vezes, até, contrapostos, e a melhor prossecução do bem comum pressupõe o atendimento concertado dos

diversos interesses públicos. A eficiência traduz a necessária persecução otimizada do bem comum, e não a de determinado interesse público isoladamente considerado <sup>119</sup>.

A eficiência considerada no bojo do interesse público, portanto, deve ser o núcleo preponderante de toda regulamentação que venha a ser aplicada ao Acordo de Não Persecução Cível.

A solução consensual no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa mostra-se imprescindível, sendo o princípio da eficiência administrativa condicionado pelo interesse público um corolário para propiciar equilíbrio na solução consensual de conflitos. Entretanto, a mera existência da possibilidade de consenso na Lei de Improbidade Administrativa por si só não traz a sua eficácia completa, cujo alcance será verificado pelas decisões que vierem a ser produzidas pelo Poder Judiciário.

O Acordo de Não Persecução Cível representa uma importante evolução normativa, sanando o apelo de grande parte da doutrina pela possibilidade da solução consensual de conflitos no âmbito da ação de Improbidade Administrativa.

Contudo, após pouco mais de um ano da publicação do Pacote Anticrime, o consenso na Lei de Improbidade Administrativa está verdadeiramente na fase embrionária, a depender de casos concretos a serem solucionados pela via do consenso, para que seus reflexos permitam compreender a real eficácia da alteração legislativa quanto aos benefícios em prol da sociedade.

---

<sup>119</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminações de litígios e como alternativa à atuação da administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 100.

## 7.0 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. Interesses difusos e coletivos. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 980.

ARAÚJO, Thalita Clímaco de; ARANTES, Lara Izabella Tosta. A Lei de Improbidade Administrativa como Mecanismo de Controle dos Desvios de Conduta dos Agentes Públicos. *Id on Line Rev. Mult. Psic.*, 2019, vol.13, n.44, p. 930-944. ISSN: 1981-1179. Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminações de litígios e como alternativa à atuação da administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 100.

BRASIL. Mensagem n.º 726, de 24 de Dezembro de 2019. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei n.º 6.341, de 2019 (n.º 10.372/18 na Câmara dos Deputados), que Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal”. Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2\\_022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2_022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm).

BRASIL. Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n.º 27, de 29.5.2016. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm).

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (revogado). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869impressao.htm).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm) Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Decreto-lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm).

BRASIL. Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/112529.htm).

BRASIL. Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm).

BRASIL. Lei n.º 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm).

BRASIL. Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm).

BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>.

BRASIL. Lei Nº 13.105, De 16 De Março De 2015. Brasília, DF. Presidente da República. 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: 21 set. 2021.

BRASIL. Lei Nº 13.140, de 26 de Junho de 2015. Brasília, DF: Presidente da República. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)> Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2015-2018/2017/lei/L13506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2015-2018/2017/lei/L13506.htm)>.

BRASIL. Resolução nº 23 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Brasília, DF: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>>

BRASIL. Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2505, DE 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão proferido pela Primeira Seção. Julgamento em 09.12.2015. Mandado de Segurança nº 19782. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Impetrante: Roberto Ferreira Figueiredo Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Interessada: União. Publicado: DJe 06.4.2016. Negritos desta transcrição. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1373785&tipo=0&nreg=201300422391&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20160406&formato=PDF&salvar=false>>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Julgamento dos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1.220.667 - MG (2014/0294745-7). Sessão de 24.5.2017. Publicação DJe em 30.6.2017. Relator: Ministro Herman Benjamin. Embargante: Ministério Público Federal. Embargado: Sebastião de Barros Quintão. Embargado: Município de Ipatinga e outros. Interessado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Julgado em 24.5.2017. Publicado DJe 30.6.2017. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1607551&tipo=0&nreg=201402947457&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20170630&formato=PDF&salvar=false>>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Julgamento no Recurso Especial nº 1.605.572 - MG (2016/0148176-1), Relator: Ministro Francisco Falcão. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Cesar Reinaldo Borges. Interessado: Município de Pirajuba. Julgado em 16.11.2017. Publicado DJe em 22.11.2017. Negritos desta transcrição. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=165644&num\\_registro=201601481761&data=20171122&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=165644&num_registro=201601481761&data=20171122&formato=PDF)>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Levantamento realizado pelo Superior Tribunal de Justiça e disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/ Paginas/Comunicacao/Noticias/11062021-Primeira-Secao-fixara-tese-sobre-dano-presumido-ao-erario-em-condu-tas-contrarias-a-Lei-de-Licitacoes.aspx>> Acesso em: 07 set. 2021

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR. Relatora: Desa. Federal Vânia Hack de Almeida, data do julgamento: 22 ago. 2017.

BRASÍLIA, Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Rel. Subprocuradora-Geral da República Mônica Nicida Garcia. Voto nº 9212/2016 no âmbito do Inquérito Civil nº 1.30.001.001111/2014-42. Disponível em: <[www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442\\_Reduzido.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf)>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 481955 AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe 26 mai. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF. AgRg no AREsp 572.859/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/12/2014, DJE 03 fev. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 728341 / SP, RECURSO ESPECIAL 2005/0023173-5, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, Julgado Em 14/03/2017, DJE 20 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR. Relatora: Desa. Federal Vânia Hack de Almeida, data do julgamento: 22 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF. AgInt no REsp 1542025/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJE 12 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Julgamento pelo Tribunal Pleno. Ag. Reg. na Petição nº 3.240 Distrito Federal Relator: Min. Teori Zavascki. Redator do Acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 10 mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF. REsp 1.912.668 / GO, REsp 2020/0339077-8, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 01/06/2021, DJE 08 jun. /2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF. Acordo no AREsp 1314581/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/02/2021, DJE 01 mar. 2021.

CAMBI, Eduardo, Bortoncello, L. G. P. & Lima, D. de A. L., A superação da míope interpretação do patrimônio público: o acordo em ato de improbidade administrativa. Revista Eletrônica de Direito Processual, 2021. P., 187-201.

CAMBI, Eduardo. SILVA, D. S., MARINELA, F. Pacote Anticrime. V. 1. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público do Paraná. Curitiba. 2020. P. 63-64 e 280.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à Justiça. Revista de Processo. São Paulo, 1994, p. 82-97.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 83/84.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Acesso à Justiça: Juizados Especiais e Ação Civil Pública, p. 119, apud GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 906.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1.090 e 1.154 – 1.161.

CASTRO, R. de L. Acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 2020, p. 209-235.

CEARÁ. Ministério Público do Estado Do Ceará. Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa – CAODPP. Nota Técnica nº 001/2020 - Acordo de Não Persecução Cível. 2020, p. 58-61. Disponível em: <[http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20\\_CAO\\_DPP\\_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf](http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAO_DPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf)> Acesso em: 30 set. 2021.

CONJUR. Portal Consultor Jurídico. Publicada em 03 set. 2021. Notícia. SALIBA, Ana Luísa (jorn.) Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-03/gilmar-suspende-dispositivos-lei-improbidade-administrativa>> Acesso em: 05 set. 2021

CRUZ, Fernando. CERQUEIRA, Luís. FAVRETO, Rogério. GAJARDONI, Fernando. JUNIOR, Luiz. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. 3ª Edição. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2014, p. 317.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1833.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. A & C–Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, 2017, n. 67, p. 113-118.

DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 159.

DINO, Nicolao. A Colaboração Premiada na Improbidade Administrativa: Possibilidade e Repercussão Probatória. In: SALVADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (orgs.). A prova no enfrentamento à macrocriminalidade. Salvador: JusPodvium, 2015, p. 458.

FARIAS, C.C.de; NETTO, F.B.P, ROSENVALD, N. Curso de direito civil: parte geral e LINDB. Salvador: JusPodvium, 2019, p. 165/168.

FIGUEIREDO, Marcelo. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 287.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 183-184.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 104.

GOMES Júnior, Luiz Manoel. ALMEIDA, Gregório Assegra *et al.* Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 38-41.

LIMA, Gilvânklm Marques de. O papel da lei de improbidade administrativa no controle dos desvios de conduta dos gestores públicos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5119, 7 jul. 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021. p. 02.

LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal: volume único. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 288-289.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: teoria do processo civil, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 124-125 e 140.

MARTINS, André Chateaubriand. Arbitragem e Administração Pública. In: CAHALI, Francisco José et. al. Arbitragem: Estudos sobre a Lei n. 13.129, de 26.05.2015. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 74.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. de. Manual de improbidade administrativa. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2020, p. 132.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. São Paulo: Editora Atlas, 2018. p. 2 e p. 174.

PEREIRA, Leydomar Nunes. Composição no âmbito da improbidade administrativa: implementação no Ministério Público do Ceará. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. Ceará, p. 64. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/12/ARTIGO-4.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2021.

PINHO, Humberto. D. B. O consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de Não Persecução Cível Introduzido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/19. Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença V. 18. 2020. P. 146 - 160.

\_\_\_\_\_. Direito Processual Civil Contemporâneo. Teoria Geral do Processo. São Paulo: Saraiva, 2017.

REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. 5. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 14.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1008-1009.

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan Editora, 2017, p. 39.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise – uma exploração hermenêutica da construção do direito, 4a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 71.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). In: Revista de Processo, vol. 128, 2005, p. 85.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 76.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? Revista de Processo, vol. 251/2016, p. 391-426, jan./2016.

\_\_\_\_\_. Tutela Diferenciada. Revista de Processo. Vol. 251, janeiro de 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produto\\_s/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.251.16.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.251.16.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2021.