

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

**JUSTIÇA MULTIPORTAS: A RELEVANTE E NECESSÁRIA EVOLUÇÃO DA
CONSENSUALIDADE NO PODER PÚBLICO EM PROL DA EFICIÊNCIA ESTATAL
À LUZ DOS IMPACTOS DA LEI Nº 13.964/19 (NOTADAMENTE OS INSTITUTOS
DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E PENAL)**

BIANCA MARIA FERREIRA RAMOS DA SILVA

RIO DE JANEIRO

2021

BIANCA MARIA FERREIRA RAMOS DA SILVA

**JUSTIÇA MULTIPORTAS: A RELEVANTE E NECESSÁRIA EVOLUÇÃO DA
CONSENSUALIDADE NO PODER PÚBLICO EM PROL DA EFICIÊNCIA ESTATAL
À LUZ DOS IMPACTOS DA LEI Nº 13.964/19 (NOTADAMENTE OS INSTITUTOS
DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E PENAL)**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (Direito), pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, sob a orientação do Professor Dr. Guilherme Kronenberg Hartmann.

RIO DE JANEIRO

2021

CIP - Catalogação na Publicação

SS586j Silva, Bianca Maria Ferreira Ramos da
JUSTIÇA MULTIPORTAS: A RELEVANTE E NECESSÁRIA
EVOLUÇÃO DA CONSENSUALIDADE NO PODER PÚBLICO EM PROL
DA EFICIÊNCIA ESTATAL À LUZ DOS IMPACTOS DA LEI N°
13.964/19 (NOTADAMENTE OS INSTITUTOS DO ACORDO DE
NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E PENAL) / Bianca Maria
Ferreira Ramos da Silva. -- Rio de Janeiro, 2021.
57 f.

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

1. Justiça Multiportas. 2. Consensualidade na
Administração Pública. 3. Acordo de Não Persecução
Cível. 4. Acordo de Não Persecução Penal. I.
Hartmann, Guilherme kronemberg, orient. II. Título.

BIANCA MARIA FERREIRA RAMOS DA SILVA

**JUSTIÇA MULTIPORTAS: A RELEVANTE E NECESSÁRIA EVOLUÇÃO DA
CONSENSUALIDADE NO PODER PÚBLICO EM PROL DA EFICIÊNCIA ESTATAL
À LUZ DOS IMPACTOS DA LEI Nº 13.964/19 (NOTADAMENTE OS INSTITUTOS
DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E PENAL)**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (Direito), pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, sob a orientação do Professor Dr. Guilherme Kronenberg Hartmann.

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Guilherme Kronenberg Hartmann - Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2021

AGRADECIMENTOS

Engraçado que até o momento final de escrever esses agradecimentos parece que o fim é longe e que pareceria demorar. Mas não. Nesses últimos cinco anos, que passaram rápido e que ao mesmo tempo foram extremamente intensos, pude aprender o significado de me resignificar, aprender, agradecer e superar a dor e a delícia de poder estudar na Universidade Federal do Rio de Janeiro, apesar de, por isso, ter de me distanciar fisicamente da minha família.

Agradeço a Deus por ter me colocado em uma família tão única, tão singular, tão cheia de luz. Agradeço a Ele que deu a paz necessária para enfrentar os obstáculos, os medos, anseios e inseguranças que ousaram aparecer nestes anos de faculdade.

À minha família, especialmente na figura do meu pai Severino Ramos, que é o meu grande mentor e incentivador. É quem me ensinou, desde cedo, que a seriedade nos estudos seria a única e mais segura forma de viver. Me ensina diariamente a encarar o direito com amor, com humanidade, com respeito e com uma especial atenção àqueles mais necessitados. À minha mãe, Maria Dilurdes, que faz a vida ser mais leve e que me ensina que nenhum problema é maior do que a fé que se deve ter. Ela, que com sua vivacidade, leveza e amor terno e fraterno, me apoiou nessa escolha e que foi a primeira a vibrar com a notícia da aprovação na Grande Gloriosa Nacional. Ela que me acompanhou no primeiro dia na FND, subindo comigo as escadas mais marcantes do Centro do Rio.

À minha irmã e melhor amiga, Daiana, que é, desde quando nasci, minha fonte de inspiração. É a pessoa em quem me espelhei quando comecei o curso de direito e que me ensina todos os dias a ser uma pessoa melhor. Com uma conexão de outras vidas, torcemos uma pela outra e sonhamos juntas. Meu agradecimento por sempre tentar me mostrar o melhor caminho a seguir, seja na fé, nos estudos ou nas questões mais pessoais. Mesmo longe fisicamente, você sempre se fez presente.

À minha irmã Marianne, que com seu jeito irreverente de ser, me ensina que a vida é muito mais simples e descomplicada. Você me ensina a todo momento que tudo é possível, com garra, perseverança e força.

Ao meu irmão e parceiro de todas as horas, João Paulo, meus agradecimentos por dividir a vida comigo! Agradeço pelo seu apoio, cuidado, preocupação e, em especial, por ter dividido o sonho em estudar na Nacional. Você foi, é e sempre será meu calouro preferido.

Ao Fábio, que entrou na família há quase duas décadas, meus agradecimentos pelas mais altas e relevantes discussões jurídicas, que serviram para aguçar ainda mais o interesse e a curiosidade neste ramo. Você é um exemplo!

Agradeço em especial aos meus amigos que tornaram essa caminhada muito mais leve. À Thainá Camacho e Lia Ferreira, que fizeram comigo o trio mais coeso, feliz, e completo que eu já pude integrar. Desde estudos na biblioteca, nos corredores da FND, incluindo discussões sobre polêmicas jurídicas, almoços e cafés no centro, missas, Jogos Jurídicos, até o apoio final para que terminássemos a faculdade com menos carga possível. Vocês foram a minha família na Nacional e no Rio.

Agradeço ainda aos meus fiéis escudeiros, Matheus Barcelos (vulgo Beagá), Micael Costa e Lucas Ramires, pela amizade e sintonia genuínas. Vocês foram grandes presentes nesta trajetória.

Agradeço aos professores da Gloriosa pelos ensinamentos e pela qualidade do ensino e, e em especial, aos queridos professores dos quais fui monitora, dentre os quais: Carolina Zambonato em Filosofia Geral, Carlos Bolonha em Teoria Geral do Estado, Eduardo Maneira em Direito Tributário, Haroldo Lourenço e Guilherme Kronenberg Hartmann em Direito Processual Civil. Obrigada por me mostrarem a arte de uma docência comprometida e que engrandece o ensino jurídico do País neste momento tão delicado.

Ainda, agradeço ao Professor Guilherme Hartmann pela orientação neste trabalho de conclusão de curso. Suas sugestões e apontamentos foram cruciais para o melhor desenvolvimento desta monografia.

Agradeço, também, ao Doutor José Maria Panoeiro, meu chefe no Ministério Público Federal, que me ensinou a amar esta Instituição, além de ter me ensinado caríssimas lições criminais na prática forense, com sua expertise e fácil didática. Meu muito obrigada!

Finalmente, agradeço a todas as pessoas que passaram e que somaram nestes últimos cinco anos de graduação.

Apreendi uma vez que cada escolha feita, é uma vida que se deixa para trás. E é também o momento em que surge uma outra vida, a agora escolhida. Meus agradecimentos a todas essas escolhas entre o livre arbítrio e o destino que me trouxeram até aqui.

RESUMO

O presente trabalho, *a priori*, além de um cunho meramente acadêmico, buscará delinear os pressupostos do Sistema e Justiça Multiportas e os impactos dos novos institutos introduzidos pela Lei nº 13.964/19: os acordos de não persecução cível e o acordo de não persecução penal. Serão colocadas algumas balizas legais, de forma a sustentar as formalidades exigidas nos acordos em comento. Além disso, o trabalho se escorará na análise da recente proposta de Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, no sentido de regulamentar e oferecer diretrizes na aplicação do acordo de não persecução cível, insculpido recentemente no artigo 17, §1º da Lei nº 8.429/92. Ademais, colocar-se-ão para elucidação alguns parâmetros trazidos pela Nota Técnica 02/20 do Ministério Público de São Paulo, aliado à Resolução 1193/2020 do Colégio dos Procuradores de Justiça. Tudo isso de modo a fundamentar a evolução da consensualidade na Administração Pública e a promoção da tutela efetiva dos direitos. Não obstante, todo esse cenário jurídico poderá ser refletido à luz da incapacidade estrutural do Poder Judiciário ante a existência massiva de demandas nos Tribunais, que pode ser corroborado pela tendência expressiva deste Poder em incentivar a justiça restaurativa, os meios consensuais e o ambiente dialógico entre as partes.

Palavras-chave: Sistema Multiportas. Acordo de Não Persecução Cível. Acordo de Não Persecução Penal. Resolução. Conselho Nacional do Ministério Público. Conselho Nacional de Justiça.

ABSTRACT

This work, a priori, in addition to being merely academic, will seek to outline the premises for the Multiport System and Justice and the impacts of the new institutes introduced by Law No. 13,964/19: civil non-prosecution agreements and criminal non-prosecution agreements. Some legal guidelines will be placed in order to support the formalities required in the agreements under discussion. In addition, this work will be supported by the analysis of the National Council of the Public Prosecutor's Office's recent proposal for a Resolution, which aims to regulate and provide guidelines in the application of the civil non-prosecution agreement, recently introduced in article 17, paragraph 1 of Law No. 8.429/ 92. Furthermore, parameters brought by Technical Note 02/20 of the Sao Paulo State Prosecutor's Office, along with Resolution 1193/2020 of the College of Prosecutors of Justice, will be included for elucidation. All of this to underlie the evolution of consensuality in Public Administration and the promotion of the effective protection of rights. Nevertheless, this entire legal scenario can be reflected in the light of the structural incapacity of the Judiciary in the face of the numerous legal demands currently placed in the Courts, which can be corroborated by the notable tendency of this Power to encourage restorative justice, consensual means and the dialogic environment between the parts.

Keywords: Multiport System. Civil Non-Persecution Agreement. Criminal Non-Persecution Agreement. Resolution. National Council of the Public Prosecutor's Office. National Council of Justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – JUSTIÇA MULTIPORTAS/CONSENSUALIDADE	10
1.1 Considerações iniciais	10
1.2 Panorama tradicional – cultura litigatória	10
1.3 Justiça multiportas – origem e princípios correlatos	14
1.4 Negócio jurídico processual e cláusula do art. 190 do Código de Processo Civil de 2015	19
1.5 Exemplos de consensualidade	21
CAPÍTULO II – JUSTIÇA NEGOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
2.1 Introdução dos institutos	23
2.2 Do acordo de não persecução cível	23
<i>2.2.1 Da proposta de resolução do Conselho Nacional Do Ministério Público</i>	28
<i>2.2.2 Nota Técnica nº 02/2020 - MP-SP</i>	33
<i>2.2.3 Da resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020</i>	35
<i>2.2.4 Da resolução pge nº 4703 de 17/05/2021</i>	35
<i>2.2.5 Da portaria normativa nº 18/2021 da Advocacia Geral Da União</i>	37
<i>2.2.6 Da homologação do acordo de não persecução cível pelo Superior Tribunal De Justiça</i>	38
<i>2.2.7 Consensualidade e acordo de não persecução cível</i>	39
CAPÍTULO III - DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL	41
3.1 Noções gerais da expansão da justiça negocial	41
3.2 Da disposição legal	42
<i>3.2.1 Aplicação dos acordos de não persecução penal na vigência da Lei nº 13.964/2019 – exemplos práticos</i>	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve como fundamentação básica e mola propulsora a recente inovação legislativa trazida pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019). Aliado a isso, a intenção precípua da reflexão que aqui será trazida é a evolução e significação da tendência consensual na Administração Pública em decorrência do crescente número de processos judiciais que assola o corriqueiro cotidiano do judiciário. Por esta razão, o método utilizado foi a revisão bibliográfica aliada às recentes resoluções práticas de órgãos de justiça, como o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça. Neste sentido, a pesquisa, embora não exaustiva, foi lastreada pela leitura e reflexão dos regulamentos e notas técnicas que aqui serão abordadas, sobretudo em razão da ausência de regulamentação legal sobre a matéria.

O que se buscou, a todo momento, foi associar o estudo teórico com as diretrizes práticas e regulamentares do Poder Judiciário, de modo que se destacasse o crescente esforço para a inserção de mecanismos consensuais e dialógicos para a resolução de demandas. Estas, por sua vez, podem ser tanto demandas administrativas, como cíveis ou penais/criminais.

O objetivo central é abarcar a reformulação apriorística do cenário jurídico brasileiro, de forma a sustentar a relevante aplicação de institutos recentemente introduzidos, como o acordo de não persecução cível e acordo de não persecução penal. Além do mais, poderão ser observadas diversas tentativas legislativas e resolutivas em prol da horizontalização do trato público ao particular, cuja função maior é resultar na eficiência da prestação e tutela de direitos perseguidos.

O que poderá ser identificado, de toda a forma, é a bilateralidade dos acordos, de modo em que a administração pública, na figura do Estado, também perseguirá seu objetivo, seja o de conseguir a reparação do dano causado, seja de dismantelar organizações ou empreitadas criminosas, dentre outros.

Finalmente, importante asseverar que a presente monografia foi escrita de modo a substanciar as experiências prático-profissionais que possivelmente serão potencialmente utilizadas no Poder Judiciário em prol da busca pela celeridade, menor custo, efetividade e razoabilidade.

CAPÍTULO I – JUSTIÇA MULTIORTAS/CONSENSUALIDADE

1.1 Considerações iniciais

O tema abordado no presente trabalho – justiça multiortas e consensualidade – terá como premissa a nova postura adotada pelo Código de Processo Civil de 2015, em consonância com o consectário constitucional do acesso à Justiça. Não de forma exaustiva, em primeiro lugar, serão abordados os aspectos cruciais para a compreensão do instituto, desmistificando a ideia de que o Judiciário seria a única forma segura e confiável para a resolução de conflitos. Em seguida, o trabalho sublinhará a correlação entre as formas consensuais, o princípio da eficiência, princípio da cooperação e, por fim, o princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo.

Passadas as questões basilares, a discussão se travará em torno da cláusula disposta no art. 190 do NCPC – que dispõe sobre a atipicidade da negociação processual. Neste ponto, serão colocados os requisitos e eventuais limites para as negociações, sublinhando os benefícios e eventuais entraves de tal mecanismo. Além disso, no capítulo pertinente serão correlacionadas as possibilidades de negociação processual e o acordo de não persecução cível, de modo a interseccionalizar as fundamentações aqui trazidas.

1.2 Panorama tradicional – cultura litigatória

A justiça multiortas pode ser encarada como um antídoto frente ao deficiente aparelho litigatório estatal. Essa afirmativa pode soar complexa, mas algumas premissas serão colocadas a seguir para que haja a compreensão efetiva acerca de tal panorama.

Serão discutidas as seguintes questões: i) qual a forma tradicional de solução de conflitos no Brasil; ii) a existência da cultura litigatória com necessidade de prolação de sentença e a figura do Juiz para dizer o direito, iii) preconceções acerca dos modos consensuais de resolução de litígios; e finalmente iv) a necessária compreensão e evolução da justiça multiortas.

Segundo Marco Jobim, “A forma de resolução de conflitos por excelência no Brasil ainda é a jurisdição, atribuição esta pertencente ao Estado, por meio do processo, o que, por atividade substitutiva, ditará o direito no caso concreto, substituído a vontade das partes”¹.

Este postulado chiovendiano da jurisdição estatal limita o Estado à atuação concreta da lei, restringindo a atividade jurisdicional ao reconhecimento de direito preexistente. Não por outra razão, o sistema jurídico culturalmente foi estruturado em prol de um modelo judicial, que promove a figura adversarial e consagra, necessariamente, a credibilidade e efetividade (em que pese burocrática e custosa), na via litigatória.

De outro giro, o renomado jurista Alexandre Câmara defende que a “jurisdição é a função estatal de solucionar as causas que são submetidas ao Estado, através do processo, aplicando a solução juridicamente correta”. Para o autor, “o ato jurisdicional que dá solução à causa precisa ser construído através do processo, entendido como procedimento em contraditório”².

Contudo, a pergunta que deve ser feita é se há a intrínseca necessidade de sempre submeter ao Judiciário as demandas que ousarem aparecer no cotidiano. Além desta, perguntar-se se o Estado, na figura do juiz, consegue dar efetividade e soluções realmente adequadas a todos os milhares de processos que todos os dias assolam os tribunais.

Há de se reconhecer, neste ponto, que “o que é desconhecido repugna-se. O desconhecimento sobre as possibilidades e técnicas de solução consensual de litígio gera uma visão, equivocada, de que elas seriam uma justiça de segunda linha”³

O fato é que por muito tempo sustentou-se que, por meio da inafastabilidade do controle jurisdicional, o judiciário seria a única saída para a resolução de demandas. Contudo, como explorado na doutrina processual, existe a notória diferença entre justiça e o judiciário, sendo que aquela é mais ampla, englobando diversos instrumentos que a possam satisfazer os direitos tutelados, seja dentro do Judiciário, seja fora⁴. Ademais, na concepção de Humberto Dala, primordial seria a utilização primeira dos meios extrajudiciais, depois a jurisdição voluntária e

1 JOBIM, Marco Félix. O CPC/2015 e a justiça multiportas: uma necessidade de sua compreensão. In: MACEDO, Elaine Harzheim; DAMASCENO, Marina (Orgs.). **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos**. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2018.

2 CÂMARA, Alexandre. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 3 ed. Recife: Atlas, 2018, p. 33.

3 LUIZ, NETO, João. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora?! **Revista de Processo**, São Paulo, v. 244, p. 439, jun. 2015.

4 No esforço argumentativo sobre os limites da jurisdição, pode-se citar Marcelo Barbi Gonçalves, livro *Teoria Geral da Jurisdição*. GONÇALVES, Marcelo Barbi. **Teoria Geral da Jurisdição**. Salvador: Juspodvium, 2020.

extrajudicial e, por fim os meios adjudicatórios⁵. Trecho que, com toda a clareza, coaduna com a posição de Marcelo Mazzola, que afirma que “somente o residual deveria ser submetido ao crivo judicial”, considerando o Judiciário como último degrau na escalada do conflito⁶.

Assim, uma observação deve ser feita. O fato de existir tradicionalmente a concepção de que o acesso à justiça se daria exclusivamente pela jurisdição, não significa dizer que a justiça se esgota nesta. Muito pelo contrário. Existem diversas formas de se alcançar a satisfação dos interesses e a adequada solução do litígio, perpassando pela ideia de efetividade, duração razoável, igualdade, cooperação e justa composição, sem sequer existir a figura de um juiz ou a prolação de uma sentença e, em última análise, de um processo propriamente dito.

Neste ínterim, deve-se considerar o “acesso à justiça como ponto de partida para a organização do Direito Processual que se preocupa não apenas com a jurisdição estatal, mas também com todas as ferramentas adequadas à solução dos conflitos”⁷.

Pode-se, de antemão, reconhecer um possível entrave para a compreensão da importância da justiça negocial e da consensualidade na relação entre particulares e a própria Administração Pública. Isto porque, na estrutura brasileira, conforme suscitado, a via judiciária historicamente era encarada como a única forma de acesso à justiça, explicando assim, os números vertiginosamente altos de que, em nosso país, existe um processo para cada dois habitantes em tramitação no Poder Judiciário⁸. Neste sentido, dados alarmantes noticiam que cerca de 202 milhões de habitantes propiciam o espetáculo de mais de 100 milhões de processos judiciais, conforme salientado por José Renato Nalini⁹.

Isso pode ser entendido, conforme as lições de Humberto Dalla, no sentido de que “a sociedade manteve-se distante, observando com desconfiança a utilização dos meios adequados

5 PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 263.

6 MAZZOLA, Marcelo. **Abriram as portas do Judiciário, mas não mostraram a saída. O Novo CPC e uma visão contemporânea do acesso à justiça**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/234074/abriram-as-portas-do-judiciario--mas-nao-mostraram-a-saida--o-novo-cpc-e-uma-visao-contemporanea-do-acesso-a-justica>. Acesso em: 25 abr. 2021.

7 PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de. Op. cit., p. 261.

8 CASADO, José. “um país flagrado nos tribunais. Brasil tem um processo em andamento para cada dois habitantes; cortes tem 70 milhões de casos sem decisão”. **O Globo**. Edição de 18/07/2015, p. 08

9 NALINI, José Renato. É urgente construir alternativas à justiça. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; DIDIER JR., Fredie. (Coords.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 27-28. Para o autor: “Esta, aparentemente, a sensação que o Brasil fornece ao mundo. Uma população de 202 milhões de habitantes propicia o espetáculo de mais de 100 milhões de processos judiciais, como se toda a nação estivesse a demandar. Uma quarta parte de todo o movimento forense está na justiça comum de São Paulo. Aqui tramitam 25 milhões de ações, no Tribunal que, sem querer, é considerado o maior do planeta. São mais de 50 mil servidores, 2.501 magistrados e esse invencível número de demandas.

de resolução de conflitos, já que a opção por esses métodos era arriscada, insegura, sem garantias”¹⁰. Assim, lastreando-se pela ideia de confiança e credibilidade, opta por procurar os meios “tradicionais” na busca de uma resolução que se diz, teoricamente, a mais adequada – sem, contudo, considerar os custos envolvidos na tramitação de um processo, a atuação dos atores processuais, a especificidade e a particularidade do caso em apreço que, tudo isso, importará necessariamente na melhor eficácia possível à demanda.

Além disso, pode-se suscitar que, para os jurisdicionados, “sem outras opções legítimas para solucionar seus problemas, a decisão imposta pelo juiz seria a única via disponível”¹¹, o que fez com que se acostumassem “a congestionar os tribunais para buscar a decisão, pois as supostas virtudes institucionais são indiscutíveis”¹².

Assim, não seria distante concluir que a sociedade fixou seu olhar no mecanismo facilmente avistado no horizonte, qual seja: no Poder Judiciário, em que as regras são previamente delimitadas, descritas e expostas nas legislações infraconstitucionais e no próprio Código de Processo Civil. Logo, o que pudesse fugir ao modelo legalista e racional, dando azo à criatividade e a consensualidade *inter-partes*, soaria como diferente, refutável e passível de discussão sobre sua constitucionalidade¹³. Além disso, como se verá adiante, há quem defenda que possíveis acordos poderão acarretar na repudiável insegurança jurídica¹⁴, de modo a fragilizar a credibilidade destes meios consensuais.

Além disso, há forte óbice cultural, vez que os “juízes não querem perder poder; advogados não querem perder mercado de trabalho; as partes não querem ter maior custo ou tramitar suas demandas em terreno incerto desconhecido”, além de que o “judiciário não quer ter maior responsabilidade”¹⁵.

Entretanto, essa realidade fática e jurídica vem sendo descortinada e redescoberta com a concepção que o Código de Processo Civil de 2015 adotou a respeito do Sistema Multiportas, além de visível esforço normativo por parte dos Conselhos Regulamentares em dispor sobre a

10 O PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de. Op. cit., p. 252.

11 Ibid., p. 252.

12 Ibid., p. 252.

13 Será comentado no tópico 1.4.

14 Estudo do Veto Presidencial nº 56/2019 – Veto do artigo 17-A da Lei 8.429/2019, cuja fundamentação espalhou-se na contrariedade do interesse público e na insegurança jurídica. Ver: “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**”. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8060620&ts=1623944155237&disposition=inline>. Acesso em: 26 ago. 2021.

15 ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; DIDIER JR., Fredie. (Coords.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 8.

necessária inserção e incentivo de métodos consensuais e autocompositivos para a resolução de demandas.

Neste modelo apreciado, “cada demanda deve ser submetida à técnica ou método mais adequado para a sua solução e devem ser adotados todos os esforços para que as partes cheguem a uma solução consensual do conflito”¹⁶.

Como sublinham Hermes Zaneti Jr. E Trícia Navarro Xavier Cabral¹⁷, a justiça multiportas é a expressão de uma nova arquitetura para a tutela dos direitos. Para os autores, “a justiça passa a apresentar muitas alternativas de acesso, diversas portas, diversas justiças, para uma só finalidade”.

Neste sentido da possibilidade de várias vias para a solução de um determinado problema, é importante a verificação casuística do caso de acordo com sua singularidade, especificidade, complexidade e interesses tutelados. O que se busca, para além da clássica prestação jurisdicional, é a realização da justiça como meio e não como fim. Desta feita, “não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado”¹⁸.

1.3 Justiça multiportas – origem e princípios correlatos

O Sistema Multiportas (ou Sistema do Tribunal Multiportas: “*Multidoor Courthouse System*”) é um modelo originalmente idealizado por Frank Ernest Arnold Sander, professor da Faculdade de Direito de Harvard, em 1976¹⁹. O pano de fundo fundamental foi a dificuldade na resolução dos processos no Sistema Judiciário Norteamericano, que fez com que se buscassem novos mecanismos para proposição de alternativas para a redução dos litígios convencionais.

Deste esforço, surgiu o famoso discurso de Sander: Varieties of dispute processing (Variedades do processamento de conflitos²⁰) ou “Variedades de Processos de Resolução de

16 LUIZ, NETO, João. Op. cit., p. 439.

17 Os autores fazem um paralelo entre a justiça multiportas e a aceitação da construção de um edifício pós-moderno, contemporâneo e atual, com design arrojado e funcional, sintonizado com o nosso tempo. ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; DIDIER JR., Fredie. (Coords.). Op. cit., p. 5.

18 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 637.

19 RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Teoria do tribunal multiportas: aplicação da mediação no direito brasileiro. **Gralha Azul**, ed. 1, ago./set. 2020

20 Ibid.

Disputas” na Conferência Roscoe Pound²¹ que culminaria na proposição de novas alternativas para a resolução de conflitos.

Para tanto, os esforços de Sander se concentravam basicamente em encontrar possíveis soluções mais adequadas e congruentes à peculiaridade do caso concreto, com vistas à efetividade, celeridade e economicidade²².

Como resultado, germinou novas formas de negociação, inclusive culminando na chamada advocacia colaborativa ou “collaborative law”, que conseqüentemente criou um ambiente propício para o incentivo dos meios consensuais, a partir da negociação criativa para a solução de problemas²³. Preconiza-se, a todo custo, a efetividade e melhor adequação à demanda discutida, de modo que se pudesse fomentar o ambiente de colaboração e participação ativa dos atores envolvidos.

Além disso, para a resolução do conflito, este seria diagnosticado e direcionado ao melhor procedimento, adequando-se a alguma das sete portas possíveis²⁴. Assim, o litígio é “submetido a uma triagem prévia, em que será avaliado o melhor método para a solução do problema em questão, afastando a ideia de exclusividade do sistema judicial para a solução de controvérsias”²⁵.

Para tanto, as referidas portas seguiriam basicamente a seguinte ordem, de acordo com Ramifoff e Borges²⁶: a primeira: triagem (screening cleark); a segunda: mediação; terceira: arbitragem; quarta: averiguação, consubstanciada no sistema de ouvidorias, lei de acesso à informação, etc); quinta: rastreamento das más práticas; sexta: Corte Superior; e sétima: instituição com tarefa de pesquisas queixas e prevenir disputas, em prol de facilitar a resolução interna.

Transportando esse panorama, pode-se dizer que esse método tem como objetivo central “oferecer soluções mais congruentes às peculiaridades de cada demanda, de forma mais efetiva, célere e de custeio razoável”²⁷. Ademais, conforme suscitado por Ramifoff e Borges, os principais objetivos destes novos meios, são:

21 TARTUCE, Fernanda. **Introdução histórica e modelos de mediação**. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2021, p. 7.

22 RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Op. cit.

23 TARTUCE, Fernanda. Op. cit., p. 7.

24 RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Op. cit.

25 SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. **As múltiplas portas do conflito e as políticas públicas para o seu tratamento**. Curitiba: Multideia, 2016, p. 9

26 RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Op. cit.

27 SALES, Lilia Maia de Moraes. O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro. **Revista brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 5, n. 16, 2019, p. 5.

Diminuir o número de processos e as despesas nos Tribunais, reduzir as despesas e o tempo para as partes, fornecer solução rápida aos litígios que possam gerar males à comunidade ou à vida das famílias das partes envolvidas, aumentar a satisfação pública para com o Sistema Judiciário, incentivar a adoção das soluções que foram adaptadas às necessidades das partes, aumentar o cumprimento voluntário das soluções, restaurar a influência dos valores de vizinhança, comunitários e proporcionar a coesão da comunidade, fornecer fóruns acessíveis às pessoas envolvidas em conflito, e ensinar o público a utilizar os meios/processos mais eficazes ao invés da violência ou da litigância para resolver seus conflitos²⁸.

Esse Sistema de Justiça Multiportas, além do exposto, “remete a uma estruturação que conta com diferentes mecanismos de tutela de direitos, sendo cada método adequado para determinado tipo de justiça”²⁹. Assim, desmistifica-se a concepção de que a única forma de solução seria recorrer ao Judiciário, dando espaço, agora, a instrumentos mais eficazes, como as respostas extrajudiciais – autocompositivas (mediação, conciliação) ou heterocompositivas (arbitragem), dentre outras.

Utilizando-se da metáfora de Leonardo Carneiro da Cunha, “seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, da conciliação ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal”³⁰. Assim, reformula-se a ideia de uma única solução possível em prol da multipossibilidade de resoluções eficazes ao caso.

Não por outra razão, após os devidos apontamentos iniciais, parece ser o momento adequado para trazer a ciência dos princípios constitucionais e processuais em paralelo com a consensualidade e, em última ponta, à Justiça Multiportas.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, XXXV assegura a todos o acesso à justiça, na medida em que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, constituindo-se como direito fundamental³¹. Isso significa dizer que, em se deparando com determinado conflito ou lide, o Judiciário – quando provocado – poderá solucionar as questões eventualmente suscitadas e, então, finalmente poderá manter ou promover a pacificação social. Isso é corroborado, e reforça o dizer constitucional, por necessário, pelo art. 3º do CPC/2015, quando se assegura que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”.

28 RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Op. cit.

29 DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Acordo de não persecução cível em improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341558/acordo-de-nao-persecucao-civel-em-improbidade-administrativa>. Acesso em: 23 ago. 2021.

30 CUNHA, Leonardo Carneiro da. Op. cit., p. 637.

31 PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de. Op. cit., p. 257.

Neste ponto, interessante destacar que a proteção das garantias e direitos fundamentais de acesso à justiça não compreendem tão somente o direito ao acesso ao judiciário³², mas também e sobretudo, o direito às soluções mais adequadas e especificadas pelos meios consensuais. Neste sentido, salienta Humberto Dala Bernardina que “com a expansão da noção da jurisdição, para que abarque também as ferramentas adequadas, mesmo que extrajudiciais, é necessário, igualmente estender a ideia da eficácia horizontal para jurisdição”³³.

No que tange o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, é sabido que este é enfrentado como vetor substancial na gestão do Estado, sendo inclusive vinculado à própria Administração Pública³⁴.

Neste panorama, “torna-se imperiosa a adoção, pela Administração Pública, de uma postura mais flexível e paritária no seu relacionamento com o administrado”³⁵, o que mais tarde será o *link* necessário para o entendimento da celebração dos acordos no âmbito do Estado, que será discorrida no Capítulo 2 desta Monografia.

Além do exposto, podem ser encontrados diversos traços do princípio da eficiência no âmbito das soluções de conflitos entre particulares, e entre estes e o Poder Público.

O próprio Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em sua Resolução 125/2010, dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no Poder Judiciário. Em síntese, o próprio órgão que visa o aperfeiçoamento do serviço público na prestação de justiça, demonstra a necessidade de se trazer à tona a relevância e necessidade de eficiência operacional e o acesso ao sistema de Justiça como objetivo do Poder Judiciário. Fato que, amoldando-se à problemática colocada em xeque, demonstraria a importância de mecanismos consensuais de solução de conflito, como a conciliação e mediação.

Ademais, o CNJ editou a Resolução 225/2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, existe a Resolução nº 118/2014³⁶ que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição. Além de diversas outras que serão discutidas nos capítulos

32 Há uma crítica muito coerente no que tange ao acesso à justiça e ao número de demandas extraído do artigo de Mário Luiz Ramidoff, Willian Roque Borges: O acesso ao Judiciário se tornou apenas uma porta de entrada, mas não uma garantia de ser uma porta de saída, pois com o acesso ao Judiciário garantido pela Constituição da República de 1988 surgiram milhares e milhares de demandas, que não garantem a satisfação do direito num prazo razoável. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de.

33 RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Op. cit., p. 257.

34 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Convenções processuais e poder público. Salvador: Juspodium, 2017, p. 35.

35 Ibid., p. 36

36 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 11, de 1 dezembro de 2014.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 26 ago. 2021,

pertinentes que, com toda a seriedade normativa e regulamentar, buscam corroborar a importância dos meios consensuais.

Por tudo isso, observa-se a consonância e harmonia entre os parâmetros normativos, o esforço legislativo e a necessidade estrutural em reformular a cultura litigatória, de modo a promover, paulatinamente, a ideia de consensualidade e de sistema multiportas.

Dentro desta senda, imperioso é o Relatório “Justiça em números” de 2020³⁷, do CNJ – expondo que, em 2019, quase 4 milhões de sentenças homologatórias de acordos foram proferidas pela Justiça, o que representa 12,5% de processos solucionados pela via da conciliação. Ademais, verificou-se aumento no número de Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania, que chegaram a 1.284 unidades em 2019.

Numericamente, portanto, vê-se uma quantidade satisfatória de demandas solucionadas por mecanismo outro, que não o próprio processo. Logo, é notória e necessária abertura para tais institutos que, apesar da resistência cultural, vêm sendo amplamente estudados e explorados.

Além disso, tal temática encontra guarida no princípio da cooperação e colaboração, ora esculpido no art. 6º do CPC³⁸. Assegura-se este que: “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

Neste entendimento, existem duas funções relevantes: a de estruturar o processo civil brasileiro sob o modelo cooperativo e a de firmar o funcionamento do sistema processual a partir do princípio da cooperação³⁹

Assim, nota-se a importância da atuação conjunta dos atores processuais, “acompanhada de transformação cultural, no sentido de que os “players” se tornem menos adversariais, mais cooperativos e propensos a negociações de ganhos mútuos (“win-win”)⁴⁰. Nesta ótica, existe a corrente que defende o policentrismo processual como decorrência da cooperação processual, com objetivo de afastar o protagonismo processual⁴¹

Neste sentido, destacam Mário Luiz Ramidoff e Wilian Roque Borges⁴²:

37 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

38 BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

39 MITIDIERO, Daniel Francisco. A colaboração como norma fundamental no novo processo civil brasileiro. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 126, maio/2015, p. 48.

40 JOBIM, Marco Felix. Op. cit., p. 209.

41 THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle, BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 74.

42 RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Op. cit.

A estratégia de aperfeiçoamento do sistema de solução de conflitos no Brasil, seja pela alteração das leis ou pela organização do Poder Judiciário através do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), deve se preocupar não somente com a resolução da lide processual, mas também com a lide social, pois **uma vez que satisfeita a lide social, o conflito de interesses deixará de existir.**

Outro ponto interessante no que se refere ao princípio da cooperação é justamente o “combate ao desperdício, a primazia das decisões de mérito em desfavor das processuais, a busca da verdade e o emprego de técnicas executivas adequadas à efetivação dos direitos”⁴³.

Não obstante esses princípios mencionados, existe ainda o princípio do respeito ao autorregramento do processo, que ganha especial relevo nesta discussão. Esse postulado assegura às partes o direito de se autorregular sem imposição de restrições injustificadas⁴⁴. Sublinha-se, assim, que a “liberdade deve ser a regra e os limites impostos pelo Poder Público, a exceção”⁴⁵.

Esse ponto é de crucial importância para a compreensão do próximo tópico – de negócios jurídicos processuais – visto que a liberdade inerente a este princípio autorizará, em maior ou menor grau, a criação de negócios processuais atípicos, desde que observados os limites legais e contornos da própria norma.

1.4 Negócio jurídico processual e cláusula do art. 190 do Código de Processo Civil de 2015

O presente subtópico terá a seguinte estruturação: i) o enquadramento do artigo 190, CPC; ii) constitucionalidade ou inconstitucionalidade; iii) a necessidade de adaptação procedimental para garantir a efetividade; e iv) enunciados e limites à negociação processual.

O artigo 190 do CPC⁴⁶ é considerado uma cláusula geral de negociação processual, integrando o microsistema de proteção do respeito ao autorregramento da vontade no processo⁴⁷.

Dada a sua importância, será colacionado para posteriores apontamentos:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

43 MITIDIERO, Daniel Francisco. Op. cit., p. 49.

44 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Op. cit., p. 188.

45 Ibid.. 188.

46 BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

47 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Op. cit., p. 189.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Esse artigo suscita muitas discussões, sobretudo no que diz respeito aos limites que devem ser respeitados quando se coloca em xeque a possibilidade de autonomia da vontade em matéria processual⁴⁸.

Neste sentido, em que pese a discussão doutrinária sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da atipicidade dos negócios jurídicos processuais, o presente trabalho adotará a presunção em favor da constitucionalidade do referido dispositivo, sobretudo sob a interpretação sistemática dos princípios da cooperação, eficiência e respeito ao autorregramento no processo. Este último, por sua vez, pode ser entendido como a possibilidade de as partes terem “algum grau de autonomia sobre a direção do procedimento ou para que disciplinem seus próprios poderes”.⁴⁹

Nesta senda, tomando-se como esteio o Estado Democrático de Direito e a amplitude do espaço democrático do poder, “o intérprete e o aplicador do Direito Processual abandonam o papel exegeta e passam a figurar como verdadeiros coprodutores e intermediadores do sentido das normas processuais”⁵⁰. Neste sentido, dá-se especial relevância às lições de Antônio do Passo Cabral, na medida em que salienta que “cada vez mais estamos convictos de que a adaptabilidade do procedimento é um fenômeno mundial, que revigorou também o estudo e a utilidade dos acordos processuais”⁵¹.

Assim, suscita-se a importância do ambiente dialógico e participativo, desnaturando a concepção de protagonismo judicial. Deste modo, encontra-se cada vez mais espaço e atenção à cooperação entre todos os sujeitos processuais envolvidos, com o fito comum em encontrar a melhor solução para a questão em apreço.

De forma panorâmica, portanto, vale uma ponderação, vez que em todo espaço onde existem contornos não bem delineados, pode sondar dúvidas e receios. Logo, é interessante

48 Não por outro motivo, Rodolfo Kronenberg Hartmann considera inconstitucional o artigo 190 CPC, sob o fundamento de que o procedimento seria matéria de reserva legal. HARTMANN, Rodolfo Kronenberg. **Curso completo de processo civil**. Niterói: Impetus, 2015, p. 809.

49 TRIGO, Alberto Lucas Albuquerque da Costa. **Promessa de não processar e de não postular: o pactum de non petendo** reinterpretado. Salvador: Juspodium, 2020, p. 31.

50 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Op. cit., p. 183.

51 CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções processuais**, 2 ed. Salvador: Juspodium, 2018, p. 220.

apontar alguns enunciados trazidos pelo Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC)⁵² que versam sobre a matéria, sublinhando limites aos negócios jurídicos processuais.

O Enunciado nº 6 assim dispõe: O negócio jurídico processual **não pode afastar os deveres inerentes à boa-fé e à cooperação**;

Enunciado 17: As partes podem, no negócio processual, estabelecer outros deveres e sanções para o caso do descumprimento da convenção;

Enunciado 19: São **admissíveis os seguintes negócios processuais, dentre outros**: pacto de impenhorabilidade, acordo de ampliação de prazos das partes de qualquer natureza, acordo de rateio de despesas processuais, dispensa consensual de assistente técnico, acordo para retirar o efeito suspensivo de recurso¹⁴, acordo para não promover execução provisória; pacto de mediação ou conciliação extrajudicial prévia obrigatória, inclusive com a correlata previsão de exclusão da audiência de conciliação ou de mediação prevista no art. 334; pacto de exclusão contratual da audiência de conciliação ou de mediação prevista no art. 334; pacto de disponibilização prévia de documentação (pacto de disclosure), inclusive com estipulação de sanção negocial, sem prejuízo de medidas coercitivas, mandamentais, sub-rogatórias ou indutivas; previsão de meios alternativos de comunicação das partes entre si; acordo de produção antecipada de prova; a escolha consensual de depositário-administrador no caso do art. 866; convenção que permita a presença da parte contrária no decorrer da colheita de depoimento pessoal;

Enunciado 20: Não são admissíveis os seguintes negócios bilaterais, dentre outros: acordo para modificação da competência absoluta, acordo para supressão da primeira instância, acordo para afastar motivos de impedimento do juiz, acordo para criação de novas espécies recursais, acordo para ampliação das hipóteses de cabimento de recursos.

Deste modo vê-se o esforço crescente da doutrina em delinear contornos possíveis para que o negócio jurídico processual que serve como mola propulsora à participação processual e cooperação, não se torne um instrumento de desmando e de violação de preceitos processuais basilares e de ordem pública.

1.5 Exemplos de consensualidade

Feitas as necessárias ponderações sobre a cultura litigante estatal, a adoção do modelo de justiça multiportas pelo Código de Processo Civil de 2015, o presente trabalho buscará expandir a compreensão deste instituto para além das fronteiras deste novel diploma.

Por certo, guardadas as particularidades de cada matéria, buscar-se-ão argumentos que podem justificar traços da consensualidade no Direito Administrativo, Direito Penal e

52 ENUNCIADOS do Fórum permanente de processualistas civis. **Instituto Direito Civil**. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>_Acesso em: 23 ago. 2021.

Processual Penal, que guardam íntima relação com o que se entende por melhor solução à especificidade da demanda – escopo central do Sistema de Justiça Multiportas.

À frente, alguns mecanismos do direito administrativo sancionador serão abordados, como o acordo de não persecução cível na improbidade administrativa. Ademais, buscar-se-á trazer à tona o cenário fático-jurídico do acordo de não persecução penal, na medida em que se tornará, a longo prazo, cada vez mais necessária a infusão de institutos consensuais no trato público.

Vale dizer, de antemão, que o ANPP é entendido como faculdade do Ministério Público, ante o preenchimento dos requisitos legais pelo agente. Neste instituto, por sua vez, poderão ser encontrados traços da tendência negocial e que é alvo de críticas no que tange à indisponibilidade do direito público.

Ademais, no final da presente monografia, serão discutidos alguns pontos práticos dos institutos mencionados com o fito de se perquirir a sua credibilidade e extensão no sistema de justiça brasileiro. E, de forma analógica, perseguir também os limites da justiça negociada, lastreado pelos reveses da inafastabilidade da jurisdição, indisponibilidade do interesse público e a necessidade de convenção processual na demanda em apreço. Ademais, poderão ser tecidas críticas a despeito de eventuais limites que devem ser impostos às transações, no sentido de se garantir os princípios constitucionais e garantias fundamentais do acusado, como o princípio da presunção de inocência.

CAPÍTULO II – JUSTIÇA NEGOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Importante destacar que a narrativa jurídica brasileira, no que concerne aos acordos e negócios jurídicos processuais, tem tomado cada vez mais forma após o entendimento de que as prerrogativas públicas podem momentaneamente ser afastadas, o que não implicaria em uma renúncia peremptória do uso deste privilégio, conforme sublinhado por Barreiros⁵³.

Esse esclarecimento é importante, na medida em que se coloca em xeque a possível relativização entre a supremacia do interesse público em prol da necessária e pontual horizontalização na relação entre o poder público e os particulares, visando, sobretudo, a proporcionalidade e a razoabilidade no caso concreto.

Neste sentido, retoma-se a imprescindibilidade da cooperação e colaboração sob a ótica processual e, especialmente, sob a ótica material e substancial – retirando, pontualmente, o Poder Público de um local hierárquico e o colocando em um ambiente dialógico sob a luz de uma democracia participativa.

Nesta senda, torna-se imperiosa a exemplificação de alguns institutos que podem subsidiar a evolução dos espaços de consensualidade na Administração Pública, especialmente sob os reflexos trazidos pela Lei nº 13.964/19 (conhecido popularmente como pacote anticrime) que deu relevo aos acordos de não persecução cível e ao acordo de não persecução penal.

2.1 Introdução dos institutos

É crucial, para efeito de compreensão integral dos argumentos aqui trazidos, assinalar que tanto o acordo de não persecução cível quanto o acordo de não persecução penal vêm à tona para relativizar a ideia da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade da ação penal, respectivamente.

2.2 Do acordo de não persecução cível

O surgimento deste instituto pode ser contextualizado pelo descompasso que existia entre os tratamentos sancionatórios no âmbito administrativo e, de outro lado, do âmbito criminal⁵⁴.

53 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Op. cit., p. 49.

54 Conforme ilustrado por Raphael de Matos Cardoso: Não obstante a vedação ao acordo contida na LIA, o Ministério Público, tendo em vista as disposições de outros diplomas normativos, sobretudo a novidade introduzida

Isto porque, no antigo artigo 17, §1º da Lei 8.429/92, havia a expressa vedação de transação, acordo ou conciliação nas ações de Improbidade Administrativa. Tal proibição deve ser considerada à luz da preponderância da moralidade administrativa e, sobretudo, pela indisponibilidade do interesse público, vetores indissociáveis da Administração Pública.

Tal cenário começou a ser descortinado a partir do momento em que se percebeu que as novas legislações passaram a privilegiar as soluções consensuais, em detrimento de uma resolução necessariamente adjudicatória e adversarial. Neste sentido, a compreensão foi expandida⁵⁵, dando azo à releitura do que seria realmente eficaz aos olhos do Estado e à máquina pública. Neste sentido, sustenta Reupke que uma solução consensual nas ações de improbidade não destoa do interesse público na proteção da sociedade de condutas lesivas⁵⁶.

A título de exemplificação, com o advento da Lei 9.099/95, no âmbito criminal, passou-se a admitir a aplicação de medidas despenalizadoras, como a transação penal e a suspensão condicional do processo para crimes de menor potencial ofensivo⁵⁷, algo que anteriormente sequer era cogitado, à luz da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade da ação penal quando presente a justa causa para tanto.

Ademais, com a Lei 12.846/2013⁵⁸ (Lei anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa), passou-se a admitir a celebração do acordo de leniência entendido como meio consensual.

pela Lei n. 12.846/2013, o acordo de leniência, que trata do mesmo bem jurídico, **passou a aplicar a consensualização no âmbito da improbidade**, amparado na Resolução CNMP n. 179/2017, que regulamenta o § 6º da Lei n. 7.347/1985. CARDOSO, Raphael Mattos. **Acordo de não persecução cível: limites e condições**. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-56-janeiro-junho-2021/acordo-de-nao-persecucao-civel-limites-e-condicoes>. Acesso em: 25 ago. 2021.

55 Um dos exemplos que pode ser citado é a possibilidade de conciliação nas ações de improbidade, objeto este trazido no Enunciado 52 aprovado no III Fórum Nacional de Conciliação e Mediação (FONACOM), promovido pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) em 2017: “**A norma do art. 36, parágrafo 4º, da Lei 13.140/2015 (Lei de Mediação) é aplicável às ações de improbidade** e faculta a conciliação judicial, ab-rogando a redação do art. 17, parágrafo 1º, da Lei 8.429/92”

56 REUPKE, Erika Giovanini. **Solução negociada e improbidade administrativa são incompatíveis?** Uma análise atual da matéria. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2114. Acesso em: 23 ago. 2021.

57 Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

58 A escolha do acordo de leniência para exemplificar pode ser justificada pela disposição dos artigos 17 e 18 da Resolução PGE nº 4.703 DE 17/05/2021 (*Dispõe sobre procedimento para atuação judicial e extrajudicial da Procuradoria Geral do Estado em acordos de não persecução cível quanto a atos de improbidade administrativa*)

Art. 17. O disposto nessa Resolução não afasta a aplicação das regras dispostas no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013
Art. 18. Aplica-se ao acordo de não persecução cível, quanto à prescrição, o disposto no art. 16, § 9º da Lei nº 12.846/2013. Além disso, possui clara interseccionalidade na disposição a seguir mencionada, extraída da **Portaria Normativa AGU nº 18/2021**, que regulamenta o ANCP em matéria de improbidade administrativa no âmbito da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal:

Art. 4º Se os fatos objeto da proposta de acordo também configurarem atos tipificados e puníveis no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e **forem identificados elementos que indiquem a possibilidade de celebração de acordo de leniência**, bem como a iniciativa negocial tiver sido tomada pelos envolvidos nesses fatos, a proposta deverá ser encaminhada ao Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-

Neste, as pessoas jurídicas responsáveis pela prática do ato descrito em lei passam a colaborar efetivamente com as investigações, de modo a atenuar os malefícios causados pela prática da infração. Para tanto, esse instituto deve observar algumas formalidades e balizas legais, que estão expressamente elencadas no artigo 16 daquele diploma.

Neste ponto, torna-se necessário destacar a preocupação e evolução legislativa em normatizar o instituto com típicos traços consensuais em matéria que até o momento, não era possível transacionar ante o interesse público subjacente. Assim, de forma cautelosa e até mesmo meticulosa, buscou-se delimitar os requisitos para a celebração do negócio jurídico processual, que, necessariamente, vão se escorar em diversas dimensões, como: o interesse para cooperação do ato ilícito (art. 16, §1º, inciso I); a necessária cessação do envolvimento na infração investigada a partir da data da propositura do acordo (art. 16, §1º, inciso II); a admissão, pela pessoa jurídica, da participação no ilícito e a cooperação plena e permanente com as investigações e o processo administrativo, além da participação a todos os atos processuais (art. 16, §1º, inciso III).

Pelos itens expostos, é posto em voga o interesse do Poder Público na resolubilidade da empreitada e no tratamento horizontalizado com o investigado para que este coopere ativamente em troca da isenção sancionatória e da redução da multa aplicável (art. 16, §2º).

Ademais, conforme sustenta Barreiros⁵⁹ em sua tese de doutorado, houve a revogação tácita do artigo 17, §1º da Lei 8.429/92, tendo como base a possibilidade dos acordos de leniência, do acordo de colaboração premiada e, sobretudo, à luz da leitura sistemática dos dispositivos que privilegiam a consensualidade na Administração Pública.

A fim de corroborar esta tese, colaciona-se o seguinte posicionamento:

Ainda que as sanções de improbidade administrativa possuam natureza extrapenal e não se confundam com as penas tipificadas na legislação penal, é possível a aplicação da mesma lógica da solução consensual nas duas esferas de responsabilidade, uma vez que ambas se inserem no Direito Público Sancionador. **Seria incoerente o ordenamento jurídico admitir a celebração de acordos que tenham por objeto sanções penais, mas não permitir a solução consensual no âmbito da improbidade administrativa.**⁶⁰

Geral da União para avaliação, em conjunto com a Diretoria de Acordos de Leniência da Secretaria de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União, do instrumento mais adequado.

Parágrafo único. Se os ilícitos tiverem sido praticados em face da Administração Indireta, a proposta recebida nos termos do **caput** deverá ser encaminhada à Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal para, em conjunto com o Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-Geral da União e a **Diretoria de Acordos de Leniência da Secretaria de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União, ser avaliado o instrumento mais adequado.**

59 CABRAL, Antonio do Passo. Op. cit., p. 88/89.

60 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade administrativa e os 30 anos da Constituição da República de 1988: perspectivas e desafios. **Revista Juris Plenum Direito Administrativo**, a. 5, n. 20, dez. 2018, p. 152.

Superado este ponto introdutório, a Lei nº 13.964/19 encerrou essa discussão quando previu expressamente a possibilidade do acordo de não persecução cível em seu novo artigo 17, §1^o⁶¹ que dispôs da seguinte forma:

Art. 6º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17.

§ 1º As ações de que trata este artigo **aditem 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.

Importante mencionar que antes desta inserção legislativa, a Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público já abarcava a possibilidade do meio consensual quando da prática de algum ato ímprobo, notadamente no artigo 1º, §2º, que assim dispõe:

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.

O Conselho Nacional do Ministério Público, levando em consideração o advento da Lei 13.964/19 e a alteração do artigo 17, §1º, propôs a regulamentação do acordo de não persecução cível no Ministério Público⁶², já que até o momento estaria se aplicando de forma analógica as disposições da Resolução 179/2017 que tratam da tomada do compromisso de ajustamento de conduta.

Importante salientar que esta Resolução de 2017⁶³ já considerava, em suas disposições preliminares, a utilização do compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de

61 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. [...]

62 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14410-conselheiro-propoe-regulamentacao-do-acordo-de-nao-persecucao-civel-no-ministerio-publico>. Acesso em: 23 ago. 2021.

63 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Conselheiro propõe regulamentação do acordo de não persecução cível no Ministério Público.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

redução da litigiosidade, haja vista que tal método evita a judicialização, por meio da autocomposição dos conflitos. Fato este que se amolda perfeitamente aos estudos do presente trabalho, uma vez que as reflexões aqui trazidas são respaldadas na possibilidade de expansão de uma justiça negocial frente a necessidade de um resultado útil da demanda, seja para o Estado, seja para o autor da eventual infração.

Por esse motivo, importante mencionar que as disposições fundamentais da Resolução servem como pano de fundo e de aspiração às tendências buscadas pelo Ministério Público que, possivelmente, sente as mazelas acarretadas pela crescente judicialização das demandas e incapacidade estrutural em solucionar burocraticamente todas elas.

Ultrapassado este ponto, em que pese a existência da Resolução 179 do CNMP, este Conselho propôs uma nova Resolução, considerando a ausência de parâmetros procedimentais e de regulamentação material e legal⁶⁴ do acordo de não persecução cível, já que esta foi vetada integralmente pelo presidente (art; 17-A), resultando em um vácuo material do instituto⁶⁵. Cardoso afirma, neste ponto, que esse veto representou o esvaziamento do instituto, deixando-o órfão de regulamentação⁶⁶.

Pela sua importância, salutar colacionar as fundamentações trazidas a partir do Estudo do Veto nº 59/2019⁶⁷, que tratou do dispositivo 17-A da Lei nº 8.429/1992.

Dentre todas as razões, a que se destaca é a seguinte:

64 Importante mencionar neste ponto que “ a regulamentação de tal acordo, inserida pela Lei Anticrime no artigo 17-A da Lei 8.429/1992 (LIA), foi integralmente vetada pelo Presidente da República. Extrai-se das razões do veto a preocupação com a segurança jurídica. Como a norma vetada conferia legitimidade exclusiva ao Ministério Público para a celebração do acordo, acabou gerando uma incompatibilidade lógica com o artigo 17, *caput*, da LIA, que se mantém inalterado e prevê legitimidade tanto para o Ministério Público como para as pessoas jurídicas interessadas ajuizarem ação de improbidade administrativa.” ANDRADE, Landolfo. **Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecuacao-civel/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

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

66 CARDOSO, Raphael Mattos. **Acordo de não persecução cível: limites e condições**. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-56-janeiro-junho-2021/acordo-de-nao-persecuacao-civil-limites-e-condicoes>. Acesso em: 25 ago. 2021.

67 RESOLUÇÃO PGE n. 4703 de 17/05/2021. **Legisweb**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=414792>. Acesso em: 26 ago. 2021

A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, **contrária 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.

E ainda:

A propositura legislativa, ao determinar que o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade, **contrária 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.

À luz desse panorama, o Conselho Nacional do Ministério Público – nas suas diretrizes, buscou atender as expectativas quanto à necessidade de estabelecimento de parâmetros a fim de se assegurar o princípio da unidade, da homogeneidade na atuação funcional e da segurança jurídica no âmbito de atuação do Ministério Público.

2.2.1 Da proposta de resolução do Conselho Nacional Do Ministério Público

De forma geral, no Capítulo I (das disposições gerais) a Resolução proposta destacou a natureza jurídica do ANPC, denominando-o expressamente como negócio jurídico celebrado entre Ministério Público e pessoas físicas ou jurídicas, investigadas pela prática de improbidade administrativa. Não à toa, deve-se considerar neste dispositivo a influência da cláusula geral de atipicidade da negociação processual prevista no artigo 190 do Código de Processo Civil⁶⁸.

Na mesma linha interpretativa e teleológica, o artigo 11 da Resolução nº 4.703/2021 da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro⁶⁹, que trata da regulamentação do procedimento

68 Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

69 RESOLUÇÃO PGE n. 4703 de 17/05/2021. **Legisweb**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=414792>. Acesso em: 26 ago. 2021.

em acordo de não persecução cível nos atos de improbidade administrativa, assim dispõe: “art. 11. O acordo celebrado conterà obrigações certas, líquidas e determinadas, bem como estipulará, sempre que possível, cláusulas penais, tais como sanção pecuniária e **negócios processuais atípicos (CPC, art. 190)**”.

Nesse sentido, o ANCP poderá, eventualmente, estipular convenções de natureza processual, cujo fundamento poderá também ser extraído dos artigos 15 a 17 da Resolução 118/2017 – CNMP⁷⁰.

Um outro ponto de extrema relevância abarcado é a necessária representação de vantajosidade⁷¹, não meramente econômica, para a autorização da celebração do Acordo. Isto encontra-se expresso no art. 1º, §1º da referida Resolução, que assim dispõe:

§ 1º. O acordo de não persecução cível **pressupõe utilidade e interesses públicos pelo que poderá ser proposto**, desde que necessário e suficiente para a prevenção e reprovação do ilícito, mediante avaliação das peculiaridades do caso concreto que indiquem: I - **Ser mais vantajoso à tutela do bem jurídico** do que o ajuizamento da ação de improbidade administrativa ou seu prosseguimento, levando-se em consideração, dentre outros fatores, a possibilidade de duração razoável do processo, a efetividade das sanções aplicáveis, a maior abrangência de responsabilização de agentes públicos, de terceiros envolvidos no ilícito ou que dele tenham auferido vantagem indevida de qualquer natureza, a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato ilícito, o proveito auferido pelo agente e a extensão do dano causado.

Além disso, uma questão interessante é que o acordo de não persecução cível não inviabilizará o ressarcimento ao erário e a possível perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente, conforme art. 2º da proposta.

No Capítulo II (Das modalidades), a Resolução dispõe que o acordo de não persecução cível poderá ser: i) de pura reprimenda; ou ii) de colaboração, a depender da complexidade dos fatos ou participação de outros envolvidos.

70 Art. 15. As convenções processuais são recomendadas toda vez que o **procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes**, bem assim para **resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais**.

Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, **celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais**.

Art. 17. As **convenções processuais devem ser celebradas de maneira dialogal e colaborativa**, com o objetivo de **restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos por intermédio da harmonização** entre os envolvidos, podendo ser documentadas como cláusulas de termo de ajustamento de conduta. Acesso em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

71 DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Acordo de não persecução cível em improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341558/acordo-de-nao-persecucao-civel-em-improbidade-administrativa>. Acesso em: 23 ago. 2021.

No artigo 6º há a descrição do acordo de pura reprimenda, o qual sublinha que há a abreviação do procedimento de responsabilização, através da aplicação imediata das medidas sancionatórias convencionadas, uma vez homologada pelo órgão competente. Além disso, o dispositivo reforça a importância da promoção do resultado útil e efetivo ao processo, objeto imprescindível ao interesse público. Neste ponto, há traços da importância do princípio da eficiência e da colaboração, de modo que o particular poderá colaborar com o poder público e, em contrapartida, este aliviará algum procedimento sancionatório.

Convém ressaltar que, de acordo com a Nota Técnica nº 02/2020 - MP-SP que será melhor vista adiante, o acordo de pura reprimenda não exige confissão útil, ou seja, aquela que poderá alterar o panorama probatório. Neste caso, basta a assunção voluntária, pelo agente, da responsabilidade da prática do ato ímprobo.

De outro giro, no acordo de colaboração, como o próprio nome pode parecer sugestivo, exige-se a confissão útil. É dizer: neste caso, será indispensável a confissão detalhada e circunstanciada pelo agente, de modo a esclarecer a sua responsabilidade pela prática da infração, além de identificar os participantes que eventualmente colaboraram. Deste modo, observa-se a maior relevância no tratamento probatório, a destacar a posição ativa do colaborador em prol do interesse público.

Um ponto crucial do acordo é a obtenção de informações e meios de prova efetivamente relevantes, de modo que a colaboração deve ser efetiva e voluntária, livre de coerção. Neste sentido, há requisitos expressos que privilegiam os seguintes resultados necessários do acordo: a identificação dos demais coatores, partícipes e eventuais beneficiários do ato ilícito; além da localização de bens, direitos e valores para fins de ressarcimento do dano ao erário ou reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida.

Além do exposto, o acordo firmado pelo Ministério Público será submetido à homologação do órgão de revisão ministerial competente.

No Capítulo III (Do acordo nos Tribunais), a Resolução regulamenta basicamente que o acordo poderá ser celebrado posteriormente à sentença, desde que presentes os requisitos dispostos e que não tenha sido, anteriormente, oportunizada a proposta. Além disso, há a disposição de que, caso a sanção prevista na sentença ou no acórdão sejam adequadas ou proporcionais à gravidade do fato, não haveria o interesse público para celebração do acordo. Neste ponto, visualiza-se a razoabilidade e a adequação entre as vias consensuais e judiciais, de modo em que, sendo razoável a reprimenda da via judicial, não existiria interesse jurídico para a solução extrajudicial.

Na parte intermediária da proposta resolutiva do Conselho Nacional do Ministério Público, encontra-se o cerne do mérito do acordo de não persecução cível, especialmente porque a Lei nº 13.964/19 deixou de dispor sobre isso. Assim, no Capítulo IV (Do conteúdo), os requisitos do ANPC encontram-se expressos e, pela sua importância, serão aqui destacados e minuciosamente comentados.

O acordo deverá ser formalizado nos autos, por escrito, que vinculará toda a instituição do Ministério Público, devendo conter a identificação completa do celebrante agente público ou terceiro, pessoa física ou jurídica, que induziu ou concorreu para a prática do ato ilícito ou dele se beneficiou direta ou indiretamente (art. 14, I); a descrição circunstanciada da conduta ilícita, com menção expressa às condições de tempo e local (art. 14, II); a subsunção da conduta ilícita imputada à modalidade legal específica de ato de improbidade administrativa (art. 14, III); a assunção da responsabilidade pelo ato ilícito praticado (art. 14, IV); além de diversos outros requisitos, como a quantificação e extensão do dano causado e dos valores acrescidos ilicitamente, bem como a previsão de aplicação de uma ou mais medidas sancionatórias previstas na Lei nº 8.429/92; a forma de cumprimento do acordo; o compromisso de colaborar amplamente com as investigações, etc.

Quanto à celebração, disposta no Capítulo V, a proposta de resolução procurou trazer as minúcias e formalidades do momento da formalização do acordo, sublinhando o registro em atas, as tratativas de negociação e a publicidade das negociações, ressalvas as hipóteses legais de sigilo ou para conveniência do caso.

Encaminhando-se para as partes finais do acordo, a regulamentação preocupa-se em dispor expressamente, em seu Capítulo VI, acerca da extinção e rescisão do acordo com as consequências e efeitos equivalentes ao caso. Desta feita, destaca-se um dos mais importantes frutos do cumprimento integral do acordo de não persecução cível, que é a promoção do arquivamento do procedimento investigatório ou extinção do processo.

Outrossim, há a faculdade de o Ministério Público, em caso de descumprimento do acordo, promover a execução do título, inclusive da cláusula cominatória ou requerer a rescisão do acordo em prol da retomada da investigação ou continuidade da persecução.

Nas disposições finais, insculpidas no último Capítulo (VII), há a recomendação da aplicação geral e analógica dos artigos 7º e 8º da Resolução nº 179 do CNMP⁷².

72 Art. 7º O Órgão Superior de que trata o art. 6º dará publicidade ao extrato do compromisso de ajustamento de conduta em Diário Oficial próprio ou não, no site da instituição, ou por qualquer outro meio eficiente e acessível, conforme as peculiaridades de cada ramo do Ministério Público, no prazo máximo de quinze dias, a qual deverá conter: I – a indicação do inquérito civil ou procedimento em que tomado o compromisso; II – a indicação do órgão de execução; III – a área de tutela dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em

A justificação da proposta de resolução foi escorada basicamente sob o argumento da ausência dos detalhes e critérios, forma e condições para a utilização do acordo de não persecução cível. Além disso, foi sublinhada a existência da Resolução CNMP nº 183/2017, que trata do acordo de não persecução penal no âmbito do Ministério Público, cujo instituto será melhor detalhado no próximo tópico.

Finalmente, é possível destacar que há uma tendência doutrinária na utilização do acordo de não persecução cível para casos de menor gravidade (MARTINS, 2020)⁷³. E, nos casos em que fosse necessária maior reprimenda estatal, com maior reprovação diante da amplitude e complexidade da lesão perpetrada contra o Estado, a opção ou caminho escolhido deveria passar pela tutela e sanções tradicionais. Deste modo, não ocorreria o possível esvaziamento do instituto, de modo a preservar o respeito e a integridade da Administração Pública, refutando possíveis benefícios às grandes empreitadas criminosas.

Assim o sendo, o que se busca através da construção de soluções consensuais é a reparação do dano através da celebração do acordo quando suficiente e adequado para prevenção e reprovação do ilícito. Quando não o é, o caminho que resta é a aplicação das medidas sancionatórias tradicionais, com a imposição das penalidades correspondentes em lei.

De igual modo, importante asseverar que se trata, em verdade, de um âmbito de discricionariedade regrada do Ministério Público, em que, no seu poder-dever conferido pela legislação e regulamentos técnicos, poderá propor ou não o acordo ao investigado na possível ação. Nesta tônica, deverá no uso de suas atribuições, ponderar casuisticamente a necessidade do acordo de não persecução cível, considerando, dentre todos, a vantajosidade e a adequação deste instituto ao interesse público preterido.

que foi firmado o compromisso de ajustamento de conduta e sua abrangência territorial, quando for o caso; IV – a indicação das partes compromissárias, seus CPF ou CNPJ, e o endereço de domicílio ou sede; V – o objeto específico do compromisso de ajustamento de conduta; VI – indicação do endereço eletrônico em que se possa acessar o inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta ou local em que seja possível obter cópia impressa integral. § 1º Ressalvadas situações excepcionais devidamente justificadas, a publicação no site da Instituição disponibilizará acesso ao inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta ou indicará o banco de dados público em que pode ser acessado. § 2º A disciplina deste artigo não impede a divulgação imediata do compromisso de ajustamento de conduta celebrado nem o fornecimento de cópias aos interessados, consoante os critérios de oportunidade, conveniência e efetividade formulados pelo membro do Ministério Público. Art. 8º No mesmo prazo mencionado no artigo anterior, o Órgão Superior providenciará o encaminhamento ao Conselho Nacional do Ministério Público de cópia eletrônica do inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta para alimentação do Portal de Direitos Coletivos, conforme disposto na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 2, de 21 de junho de 2011, que institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta.

73 MARTINS, Tiago do Carmo. Acordo de não persecução cível ajuda a combater a corrupção. Disponível em: . Acesso em: 23 ago. 2021.

Para colaborar com essa opinião, pode-se considerar o artigo 2º da Resolução 1193/2020-CPJ⁷⁴ (Colégio dos Procuradores de Justiça), que assim dispõe:

Art. 2º – Constitui pressuposto do acordo em matéria de improbidade administrativa a **verificação de que este meio é mais vantajoso ao interesse público do que o ajuizamento da ação civil por ato de improbidade administrativa ou seu prosseguimento**, levando-se em consideração, dentre outros fatores, a possibilidade de **duração razoável do processo, a efetividade das sanções aplicáveis** e a maior abrangência de responsabilização de agentes públicos, de terceiros envolvidos no ilícito ou que dele tenham auferido vantagem indevida de qualquer natureza.

Além disso, mostra-se salutar o incentivo e esforço em gerar diretrizes para a efetiva solução processual, como dispõe as considerações gerais da referida Resolução, que assim destaca:

CONSIDERANDO que o Ministério Público, não sendo titular desses direitos e interesses, não pode fazer concessões que impliquem renúncia a eles, devendo cingir-se a negociação **à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias**, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados -, assegurando-se **maior eficácia à atuação resolutiva de contribuir para o acesso à justiça em sua visão contemporânea e para atendimento ao interesse público primário**.

Por tudo isso, mostra-se a evidência entre o sopesamento entre os princípios da proporcionalidade, efetividade, adequação, razoabilidade na atuação ministerial que, através da melhor decisão ao caso em apreço, fará uso da transparência e fundamentação⁷⁵ indispensáveis na atividade pública.

2.2.2 Nota Técnica nº 02/2020 - MP-SP

Uma outra fonte normativa que pode oferecer parâmetros para a celebração dos acordos de não persecução cível estão dispostas na Nota Técnica nº 02/2020 - MP-SP⁷⁶, a qual fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo.

74 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 1.193/2020-cpj, de 11 de março de 2020. Disponível em: http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1193.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

75 Art. 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei: III - indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal.

76 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota Técnica nº 02/2020 -PGJ- CAOPP. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2676665.PDF. Acesso em: 25 ago. 2021.

Tal nota foi emitida pelo Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público e Social (CAOPP), norteadada pelos valores da coerência e unidade institucional, à luz da Lei nº 8.429/1992, pela Resolução 179/2017 CNMP e pela Resolução 1193/2020-CPJ.

Neste acordo há a promoção da autocomposição na esfera administrativa, tornando desnecessária a propositura ou continuidade da ação eventualmente proposta com vistas a sancionar o agente ímprobo.

Conforme abordado na nota técnica 02/2020 – MP-SP, o legislador, ao surgir com as inovações da Lei nº 13.964/2019, traçou claramente um paralelo entre o Direito Sancionador penal e o extrapenal, optando pela padronização das terminologias: acordo de não persecução cível e acordo de não persecução penal, de modo que ensejasse soluções negociadas a nível da lei 8.429/19 e a nível penal.

Tal normativa estabelece alguns parâmetros⁷⁷ que podem subsidiar os fatores e indicadores para a aferição da adequação, justiça e razoabilidade da resolução consensual, privilegiando os seguintes critérios:

- I - se não há no acordo discriminação entre os responsáveis pela prática do ato de improbidade administrativa;
- II - se o acordo é produto de negociação com a participação do investigado e seu advogado;
- III - se o acordo proporciona, em magnitude, a suficiente proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, bem como a garantia para os titulares de outros direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos Membros afetados;
- IV - se o acordo está racionalmente relacionado com a gravidade do fato, a extensão do dano, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, e se nele estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e punitivas necessárias;
- V - se no acordo foram considerados, quando possível, prognósticos sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos, a curto, médio e longo prazos;
- VI - se foram considerados os argumentos favoráveis e contrários à proposta de acordo;
- VII - se foram analisadas as questões de fato e de direito envolvidas no litígio;
- VIII - se foi considerada a probabilidade de procedência da pretensão repressiva caso fosse levada à adjudicação judicial;
- IX - se houve prognósticos com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos;
- X - se foram considerados, para a realização do acordo, os riscos envolvidos no litígio, inclusive as dificuldades para se estabelecer judicialmente a responsabilidade e para se apurarem os danos sofridos e os possíveis prejuízos a terceiros;
- XI - se foram adotadas medidas para garantir a ausência, na proposta de acordo, de colusão ou de qualquer espécie de fraude;
- XII - se foram considerados a complexidade, o custo e a provável duração do processo;
- XIII - se foram analisados e considerados o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado.

77 Ibid.

2.2.3 Da resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020⁷⁸

A Resolução em comento tratou de disciplinar o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7º, § 2º da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Como ponto cerne da Resolução, pode-se salientar o conteúdo meritório que abarca basicamente doze itens que devem estar presentes no acordo de não persecução cível, dispostos no artigo 5º, cujos principais farei breve menção.

O primeiro: a identificação do pactuante agente público ou terceiro que, não sendo agente público, induziu ou concorreu para a prática do ato ou dele se beneficiou direta ou indiretamente; aqui se destaca o sujeito ativo que praticou a infração (ato ímprobo), abarcando inclusive quem concorreu para a prática ou até mesmo se beneficiou.

Por essa razão, é oportuno mencionar a necessidade de colaboração mencionada anteriormente, de tal forma que a Administração Pública poderá se valer deste instrumento para perseguir seu fim último, qual seja, a restituição ao *status quo ante* à atitude ímproba. O que se busca, nessa seara, é fazer com que o Poder Público seja o menos atingido possível e, no caso de o ser, que seja efetivado instrumento hábil capaz de recuperá-lo.

Segundo: a descrição da conduta ilícita, com todas as suas circunstâncias, em especial as suas condições de tempo e lugar.

Terceiro: a subsunção da conduta ilícita imputada à específica previsão legal de modalidade de ato de improbidade administrativa;

Quarto: a quantificação e extensão do dano e dos valores acrescidos ilicitamente, quando houver;

Quinto: assunção por parte do pactuante da responsabilidade pelo ato ilícito;

E os demais previstos expressamente no referido regulamento, que não serão trazidos por conta da brevidade de espaço à nível de monografia.

2.2.4 Da resolução pge nº 4703 de 17/05/2021⁷⁹

78 Ibid.

79 RESOLUÇÃO PGE n. 4703 de 17/05/2021. **Legisweb**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=414792>. Acesso em: 26 ago. 2021.

Uma outra fonte normativa que pode ser levada em consideração no que tange o acordo de não persecução cível e a ausência de parâmetros legais, tendo em vista o veto presidencial, é a Resolução da Procuradoria Geral do Estado nº 4.703/2021. Esta, por sua vez, dispõe sobre o procedimento para atuação judicial e extrajudicial da Procuradoria em acordos de não persecução cível quanto a atos de improbidade administrativa.

Nesta diretiva, são elencadas algumas cláusulas obrigatórias quando da celebração do acordo, dispostas no artigo 9º:

- I - a **assunção de responsabilidade** pelo ato ilícito praticado e o compromisso de cessação das condutas ilícitas;
- II - a **colaboração incondicional e integral**, quando for o caso, com a **identificação de outros agentes, partícipes, beneficiários**, bem como com a **produção de outras provas para a imputação** dos demais envolvidos e a localização de bens e valores;
- III - a anuência à aplicação de ao menos uma das sanções previstas da Lei Federal nº 8.429, de 1992, levando-se em consideração as características do ato praticado, **as repercussões deste e de eventual dano causado ou enriquecimento ilícito auferido**;
- IV - o **ressarcimento integral ao erário**, na parte que lhe couber relativamente ao prejuízo, e o perdimento de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

O que se pode perceber é a estreita proximidade entre as disposições citadas e os requisitos expressos nos Regulamentos já evidenciados: seja a nível do Conselho Nacional do Ministério Público, a Nota Técnica do Ministério Público de São Paulo e até mesmo a regulamentação vetada pelo presidente (art. 17-A da Lei nº 8.429/1992). Assim, o que se pode concluir é que, em que pese a diferenciação quanto a origem regulamentar, a essência que é visada abarca, fundamentalmente, a responsabilização do agente por meio da colaboração, seja através da confissão útil ou não; além da possibilidade de reparação do dano provocado, o ressarcimento ao ente público (erário) e, ainda, a vantajosidade e economicidade na celebração do acordo de não persecução cível.

Evidencia-se, então, a perseguição teleológica e sistemática dos meios consensuais em prol da horizontalização do conflito em busca da tão sonhada efetividade resolutiva das demandas.

Além disso, nesta Resolução da PGE, também são definidos critérios capazes de sopesar a suficiência e a adequação pretendida, lastreados pelo trinômio “suficiência-possibilidade-adequação”, vetores essenciais que podem embasar a justiça e a razoabilidade do meio escolhido. Desta forma, assim explicita:

Art. 12. A definição das sanções e sua dosimetria observará o **trinômio suficiência-possibilidade-adequação, a proporcionalidade, a razoabilidade e a eficiência**, considerando-se, ainda, as seguintes diretrizes:

- I - natureza e gravidade do ato;
- II - proveito patrimonial auferido pelo agente;
- III - extensão do dano causado;
- IV - vida pregressa do agente nas suas relações com a Administração Pública;
- V - cooperação para apuração das infrações;
- VI - repercussão e reprovabilidade social da conduta;
- VII - efetiva consumação da infração;
- VIII - repercussão da infração na sociedade;
- IX - situação econômica do infrator.

2.2.5 Da portaria normativa nº 18/2021 da Advocacia Geral Da União

De forma a corroborar com toda a regulamentação já trazida, soma-se ainda a Portaria Normativa AGU nº 18 de 16 de Julho de 2021⁸⁰, que regulamenta o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal.

Dentre todas as disposições abarcadas, destaca-se a possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível **quando presentes indicativos de que a solução consensual se mostre a via mais adequada à efetiva tutela do patrimônio público e da probidade administrativa.**

Em paralelo a isso, há uma interessante menção quanto à natureza do acordo que, segundo o artigo 3º da presente Portaria, o ANCP possui natureza sancionatória e REPARATÓRIA, como bem cristalizado nas regulamentações citadas no decorrer deste capítulo.

Além disso, no artigo 7º sublinha-se que o acordo de não persecução cível tem natureza de título executivo, nos termos dos incisos II e III do caput do artigo 515 e artigo 784, inciso IV do Código de Processo Civil, que conterà as seguintes cláusulas:

- I - perda dos benefícios pactuados e vencimento antecipado das obrigações em sua totalidade em caso de descumprimento do acordo;
- II - **incidência de multa em caso de descumprimento das cláusulas do acordo** ou pela omissão ou prática de ato contrário às suas determinações, que levem ou não à sua rescisão;
- III - validade da prova fornecida ou dela derivada no caso de rescisão do acordo;
- IV - indicação de garantia do cumprimento das obrigações assumidas, se for o caso;

80 BRASIL. Advocacia Geral Da União. **PORTARIA NORMATIVA AGU Nº 18, DE 16 DE JULHO DE 2021** Regulamenta o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-18-de-16-de-julho-de-2021-332609935>. Acesso em: 23 ago. 2021.

V - forma e condições de pagamento das obrigações pecuniárias, com previsão de correção monetária e de juros moratórios, nos termos da legislação que regula a matéria;

VI - não quitação plena de danos, limitando-se os efeitos do acordo ao procedimento em que celebrado;

VII - prazo razoável de cumprimento; e

VIII - impossibilidade de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos contados da decisão de rescisão, em caso de descumprimento das obrigações assumidas.

Parágrafo único. Poderá ser convencionado o desconto mensal na remuneração do devedor que receba dos cofres públicos ou instituto de previdência, subsídios, vencimentos ou proventos, sempre que conveniente ao interesse público, bem como a instituição de garantia real devidamente averbada no registro competente.

Pela atualidade na referida normativa, que entrou em vigência no dia primeiro de agosto do presente ano (2021), mostrou-se salutar a apresentação nesta monografia, em que pese ainda não tenha o lapso temporal maduro para grandes discussões.

2.2.6 Da homologação do acordo de não persecução cível pelo Superior Tribunal De Justiça

Com vistas a trazer certa praticidade ao estudo em apreço, pode-se mencionar o primeiro caso de homologação do acordo de não persecução cível pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Agravo em Recurso Especial nº 1314581-SP, Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Data do julgamento: 23/02/2021.

Pela importância, colaciona-se a ementa do referido julgado⁸¹:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ACORDO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO AJUSTE. ART. 17, § 1º, DA LEI N. 8.429/1992, COM REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI N. 13.964/2019. 1. Trata-se de **possibilidade, ou não, de homologação judicial de acordo no âmbito de ação de improbidade administrativa em fase recursal**. 2. A Lei n. 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019, alterou o § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, o qual passou a prever a possibilidade de acordo de não persecução cível no âmbito da ação de improbidade administrativa. 3. No caso dos autos, as partes objetivam a homologação judicial de acordo no bojo do presente agravo em recurso especial, o qual não foi conhecido, por maioria, por esta e. Primeira Turma, mantendo-se o acórdão proferido pelo TJSP que condenou o recorrente à **modalidade culposa do art. 10 da LIA**, em razão de **conduta omissiva substanciada pelo não cumprimento de ordem judicial que lhe fora emitida para o fornecimento ao paciente do medicamento destinado ao tratamento de deficiência coronária grave**, o qual veio a falecer em decorrência de infarto agudo de miocárdio, ensejando, por conseguinte, **dano ao erário, no montante de R\$ 50.000,00, devido à condenação do Município por danos morais em ação indenizatória**. 4. O Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo deliberou, por unanimidade, **pela homologação do Termo de Acordo de Não Persecução Cível firmado entre a Promotoria de Justiça do Município de Votuporanga e o ora agravante**, nos termos das

81 DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Acordo de não persecução cível em improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341558/acordo-de-nao-persecucao-civil-em-improbidade-administrativa>. Acesso em: 23 ago. 2021.

Resoluções n. 1.193/2020 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo e n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, tendo em vista a conduta culposa praticada pelo ora recorrente, bem como a reparação do dano ao Município. 5. Nessa linha de percepção, o Ministério Público Federal manifestou-se favoravelmente à homologação judicial do acordo em apreço asseverando que: "Realmente, resta consignado no ajuste que apesar de ter causado danos ao erário, o ato de improbidade em questão foi praticado na modalidade culposa, tendo o Agravante se comprometido a reparar integralmente o Município no valor atualizado de R\$ 91.079.91 (noventa e um mil setenta e nove reais e noventa e um centavos), além de concordar com a aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos (e-STJ 998/1005). Em suma, os termos do ajuste não distanciam muito da condenação originária (e-STJ 691), revelando adequação para ambas as partes. Resta a toda evidência, portanto, que a transação celebrada entre o Agravante e o Agravado induz a extinção do feito na forma do art. 487, III, "b", do CPC." (e-STJ fls. 1.036-1.037). 6. Dessa forma, tendo em vista a homologação do acordo pelo Conselho Superior do MPSP, a conduta culposa praticada pelo ora recorrente, bem como a **reparação do dano ao Município de Votuporanga, além da manifestação favorável do Ministério Público Federal à homologação judicial do acordo, tem-se que a transação deve ser homologada, ensejando, por conseguinte, a extinção do feito, com resolução de mérito**, com supedâneo no art. 487, III, "b", do CPC/2015. 7. Homologo o acordo e julgo prejudicado o agravo em recurso especial.

No caso explicitado, é visível o cumprimento das formalidades que foram elucidadas nas resoluções e normativas, além de que houve o cumprimento de reparar integralmente o dano causado ao Município, de forma que este meio consensual atingiu perfeitamente a sua finalidade. Não por outro motivo, o próprio Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo homologou o referido acordo, além da expressa manifestação favorável do Ministério Público Federal à homologação deste.

2.2.7 Consensualidade e acordo de não persecução cível

Conforme salientado por Marcelo Veiga Franco, quando do Congresso de Processo Civil realizado pela OAB-MG⁸², o Acordo de Não Persecução Cível se insere na ótica da maior abertura da consensualidade na Administração Pública.

Neste sentido, o que se pode depreender com a aplicação deste acordo é o maior grau de horizontalidade atenuando o caráter de autoridade em prol da defesa e garantias fundamentais. Neste sentido, a Administração Pública passa a ter uma vertente eminentemente dialógica em que o vínculo se dá por uma relação de coordenação e não mais subordinação.

82 II Congresso de Processo Civil. 5 anos de vigência do CPC/2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0qHSYP98Jyc>. Acesso em: 27 ago. 2021.

Para tanto, observou-se a redefinição de pilares do direito administrativo, como o sopesamento do interesse público e o entendimento de que se trata, sobretudo, de uma concepção apriorística e mutável de acordo com os resultados eficazes casuisticamente.

Além disso, ainda sobre os efeitos prático-jurídicos da abertura da consensualidade na Administração Pública e a necessidade de desjudicialização, Favia Hill, quando do mesmo Congresso, sublinhou que:

Criar uma justiça multiportas não é algo indolor. É algo dolorido, doloroso e laborioso, uma vez que exige que os profissionais do direito se reinventem, uma vez que estes estão mais habituados a alterações cosméticas, como aqueles que dizem se o rol é taxativo ou não, sobre a alteração de prazo. Portanto, a desjudicialização não é algo indolor e exige uma reinvenção no âmago. Mas é factível e possível.

Assim, estando o acordo de não persecução cível submerso à crescente tendência consensual na Administração Pública, é patente sua necessidade e importância, sobretudo diante de uma litigiosidade excessiva, demandista e com conseqüente morosidade judicial.

CAPÍTULO III - DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

3.1 Noções gerais da expansão da justiça negocial

A existência deste instituto deve ser interpretada à luz da evolução da consensualidade na Administração Pública, de modo em que se coloca em xeque a necessidade da eficiência do aparelho estatal em paralelo à impossibilidade estrutural do poder judiciário frente ao número expressivo de processos em tramitação hoje.

De antemão, torna-se importante mencionar a abordagem acerca da expansão da justiça consensual no Brasil, sendo objeto inclusive de apresentações da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal para o aperfeiçoamento dos membros do Ministério Público Federal⁸³.

Vale dizer que tem ocorrido uma crescente expansão da negociabilidade no âmbito penal, cujas raízes se remontam à Constituição Federal de 1988, que traçou linhas gerais para a composição civil. Após, com o surgimento da Lei nº 9.099/95, institutos consensuais e despenalizadores como a transação penal e a suspensão condicional do processo ganharam grande relevo e crescente utilização. Não bastante, surgiu a possibilidade da colaboração premiada como acordo através da Lei nº 9.807/99, somando-se ainda essa possibilidade, a lei de organização criminosa (lei nº 12.850/13) de procedimento consensual como meio de obtenção de provas. Para isso, o Estado objetivava precipuamente, o enfrentamento de organizações criminosas e crimes complexos através da colaboração de delatores, autores ou partícipes de crimes de grande monta. Além disso tudo, como já comentado anteriormente, surgiu, através da lei nº 12.846/13, a possibilidade de formalizar acordos de leniência em matéria de anticorrupção (conhecida como a Lei de Anticorrupção Empresarial), cuja proteção maior se refere aos “bens jurídicos de titularidade da coletividade, como a liberdade de iniciativa e de concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e vedação ao abuso econômico”⁸⁴.

Como último ponto relevante no que tange à evolução histórica em matéria da justiça negocial penal, tocam-se a lei nº 13.129/15 e o Código de Processo Civil de 2015, já que foi admitida a autocomposição e a arbitragem pela Administração Pública, em harmonia com as

83 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Acordos de não persecução penal**. Investigações céleres, eficientes e desburocratizadas. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao-sobre-acordos-de-nao-persecucao-penal-anpp-e-30-012020_.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

84 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Op. cit., p. 68.

bases processuais civis, especialmente sob a luz do artigo 3º, §2º que sustenta: “§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”

Finalmente, depois de todas essas premissas e experiências legislativas anteriores, criou-se o ambiente propício para o surgimento de um novo instituto, antes regulamentado somente à nível de resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (Artigo 18 da Resolução 181/17, alterada pela Resolução 183/18). Ademais, o acordo possuía como fundamento o artigo 129, I⁸⁵ da Constituição Federal e os artigos 3º e 28 do Código de Processo Penal.

3.2 Da disposição legal

Agora, o referido acordo de não persecução penal encontra-se disposto no artigo 28-A da Lei 13.964/19, tratando-se, essencialmente, de um negócio jurídico extrajudicial celebrado entre o autor da infração penal e o Ministério Público, sendo homologado posteriormente pelo juiz das garantias. No dispositivo mencionado são elencados alguns requisitos que podem subsidiar a possibilidade da celebração do negócio jurídico processual em comento.

No caput deste artigo, sublinha-se que:

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.

Evidencia-se, preliminarmente, um especial requisito objetivo e eliminatório que, sem o qual, o acordo resta inviabilizado, qual seja, a existência da infração penal com pena mínima cominada inferior a quatro anos. Neste cálculo, serão levadas em consideração as causas de aumento de pena, bem como as causas de diminuição⁸⁶ e eventual concurso de crimes. Nessa matemática, o conteúdo das Súmulas 723 do Supremo Tribunal Federal e 243 do Superior Tribunal de Justiça também são levadas em consideração⁸⁷.

85 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

86 § 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o **caput** deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

87 Súmula 723 STF: "Não se admite a suspensão condicional do processo por crime continuado, se a soma da pena mínima da infração mais grave com o aumento mínimo de um sexto for superior a um ano."

Súmula 243 STJ "O benefício da suspensão do processo não é aplicável em relação às infrações penais cometidas em concurso material, concurso formal ou continuidade delitiva, quando a pena mínima cominada, seja pelo somatório, seja pela incidência da majorante, ultrapassar o limite de um (01) ano.

O segundo requisito essencial é que a infração penal seja praticada sem violência ou grave ameaça. Além disso, é necessária a confissão formal e circunstanciada, de modo que o indiciado/investigado precisará ter uma postura ativa e colaborativa para os esclarecimentos dos fatos.

Somado a isso, alguns requisitos deverão ser satisfeitos, como:

- I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;
- II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;
- III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou
- V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Como segundo ponto de destaque, existem algumas vedações à celebração do acordo de não persecução penal, sendo dispostos da seguinte maneira:

- § 2º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses:
- I - se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei;
 - II - se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas;
 - III - ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e
 - IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

Neste diapasão, a doutrina brasileira tem se debruçado na discussão de ser ou não ser um direito subjetivo do acusado, desde que presentes os requisitos supramencionados. Neste ponto, não há consenso nem solidez no tema, de modo que há uma parcela da doutrina que defende o acordo como sendo uma faculdade do Ministério Público, pela interpretação literal do teor do artigo 28-A do Código de Processo Penal, que assim dispõe: “(...)o Ministério Público **poderá**⁸⁸ propor acordo de não persecução penal”. Ademais, há quem entenda não se

88 Nesta explicação, a posição doutrinária defende que a escolha do verbo “Poderá” remete à intenção do legislador em expressar a faculdade do Ministério Público, como titular da ação penal, em celebrar o acordo. Para estes, caso fosse um direito subjetivo, o verbo utilizado seria outro. SILVA, Rafaela Martins; DORIGON,

tratar de direito subjetivo do indiciado pois o instituto deve, necessariamente, resultar da convergência de vontades com a necessária posição ativa das partes⁸⁹, posição à qual Renato Brasileiro é filiado. Esta corrente parece coadunar com o objeto do presente trabalho, na medida em que se coloca em xeque a condição indispensável do negócio jurídico processual em comento, qual seja: a existência de um acordo de vontades voluntário e livre entre as partes.

De outro giro, parte da doutrina à qual se filia Aury Lopes Júnior, entende ser o acordo um direito subjetivo do acusado uma vez preenchidos os requisitos legais, sendo imprescindível a viabilização pelo Ministério Público⁹⁰.

Superado este ponto e preenchidos os requisitos, há a fase de formalização do acordo da seguinte forma: “§ 3º O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor.”

Em seguida, há a homologação: “§4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua **voluntariedade**, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade”.

Há a possibilidade, ainda, da análise das condições e eventual reformulação da proposta de acordo de não persecução penal, se considerados inadequadas, insuficientes ou abusivas:

§ 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.

Após, surge a fase da execução do acordo perante o juízo da execução penal: “§6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua **execução perante o juízo de execução penal**.”

Uma vez recusada a proposta do acordo pelo juiz, será observada a seguinte formalidade:

§ 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo.

§ 8º Recusada a homologação, o juiz **devolverá os autos ao Ministério Público** para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia.

Alessandro. **Acordo De Não Persecução Penal: Uma Análise Acerca Do Novel Instituto Da Justiça Consensuada e Suas Controvérsias**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-penal/acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-analise-acerca-do-novel-instituto-da-justica-consensuada-e-suas-controversias/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

89 LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 276.

90 LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. São Paulo: Saraiva. 2020, p. 221.

De toda a sorte, a vítima também tomará conhecimento da homologação do acordo e de seu eventual descumprimento, sendo intimada destes atos: “§ 9º A vítima será **intimada da homologação** do acordo de não persecução penal e **de seu descumprimento**”.

Uma vez descumpridas as condições, surgirá para o Ministério Público a possibilidade de oferecimento da denúncia.

§ 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia.

§ 11. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo.

A eventual celebração do acordo não constará na certidão de antecedentes do indiciado, e não poderá gerar maus antecedentes e reincidência. É possível neste ponto, através de um esforço argumentativo e analógico, salientar que o acordo de não persecução penal não poderia ser considerado para fins de dosimetria da pena. Isso porque, à luz da Súmula 444 do Superior Tribunal de Justiça⁹¹: “a existência de inquéritos policiais ou de ações penais em curso sem trânsito em julgado não podem ser considerados como para fins de dosimetria da pena”; “§ 12. A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo”

Finalmente, uma vez cumprido o acordo, restará extinta a punibilidade do agente: “§ 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade”.

No caso de recusa do Ministério Público na proposição do acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior: “§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código”;

Ultrapassada toda a análise dos dispositivos que tratam do acordo de não persecução penal na Lei nº 13.964/19, observa-se forte semelhança entre este diploma e a Resolução nº 183/18 do Conselho Nacional do Ministério Público, notadamente na parte em que alterou o artigo 18 da Resolução nº 181/2017, acrescidos dos seguintes parágrafos:

91 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula 444-STJ**. Disponível em: <https://www.buscadordireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/b1b0432ceafb0ce714426e9114852ac7>. Acesso em: 24 ago. 2021.

§ 9º Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo ou não observados os deveres do parágrafo anterior, no prazo e nas condições estabelecidas, o membro do Ministério Público deverá, se for o caso, imediatamente oferecer denúncia.

§ 10 O descumprimento do acordo de não persecução pelo investigado também poderá ser utilizado pelo membro do Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo.

§ 11 Cumprido integralmente o acordo, o Ministério Público promoverá o arquivamento da investigação, nos termos desta Resolução.

§ 12 As disposições deste Capítulo não se aplicam aos delitos cometidos por militares que afetem a hierarquia e a disciplina.

§ 13 Para aferição da pena mínima cominada ao delito, a que se refere o caput, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

3.2.1 Aplicação dos acordos de não persecução penal na vigência da Lei nº 13.964/2019 – exemplos práticos

Nota-se a promoção da efetividade estatal a partir de alguns modelos trazidos pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público⁹², à título de exemplificação, como a emissão de guias de ressarcimento direto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), em caso de estelionato previdenciário. Neste caso, observa-se a natureza jurídica mista da lei, no sentido de poder gerar certo benefício ao Estado, em primeira instância e, por reflexo, benesse ao indiciado, já que poderá ter a redução da responsabilização criminal e, ao final, até mesmo a extinção da punibilidade.

Outro ponto de especial relevância é a correlação entre o acordo de não persecução penal e a justiça restaurativa, podendo ser destacada neste âmbito a Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça⁹³. Isto porque, o referido acordo se insere no parâmetro de crescente esforço e expansão da justiça negociada, de modo a implicar no acesso a soluções efetivas de conflitos através de meios adequados para pacificação da disputa.

Além disso, a Resolução 225/CNJ, ao dispor sobre a Política Nacional da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, tem como pano de fundo a necessária consideração dos aspectos sociais, sobretudo comunitários e institucionais, que devem privilegiar a promoção da paz social.

Neste sentido, são colocadas como diretrizes da consensualidade a participação do ofensor e da vítima, bem como as famílias e eventuais envolvidos no fato danoso. Além disso,

92 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Acordos de não persecução penal**. Investigações céleres, eficientes e desburocratizadas. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao-sobre-acordos-de-nao-persecucao-penal-anpp-e-30-012020_.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

93 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 11, de 1 dezembro de 2014**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 26 ago. 2021.

a Resolução deixa expresso que as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos e a responsabilização ativada daqueles que contribuíram para a ocorrência do fato danoso. Assim o sendo, destaca-se a necessidade da recomposição do tecido social rompido com a infração penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Evolução da consensualidade no poder público em prol da eficiência estatal à luz dos impactos da lei 13.964/19

A Lei 13.964/19 entrou em vigência dia 23 de janeiro de 2020. Dentre todas as inovações trazidas, os acordos de não persecução cível e penal foram os grandes destaques – sendo institutos de especial relevância no contexto da evolução da consensualidade na Administração Pública.

Não por outra razão, as Resoluções do Ministério Público, por exemplo, colocam em evidência a necessária priorização e implementação de mecanismos de autocomposição e fomento à atuação resolutiva do *Parquet* em âmbito nacional.

É neste contexto que há a expansão propícia de negócios jurídicos processuais integrativos que podem afastar momentaneamente o poder imperativo do Estado em prol de uma solução pontual, concreta e efetiva. Isto porque há o dimensionamento bilateral do acordo: para o Estado, torna-se uma fonte possível de meio de prova e de dismantelamento de determinada empreitada criminosa e, para o investigado/colaborador, trata-se de um meio de redução da responsabilidade cível e penal.

Por isso, é destacado um ambiente dialógico, cooperativo, horizontal com obrigações e concessões recíprocas, de modo que o Estado pode se despir, com a devida fundamentação e adequação, do seu poder vertical e burocrático em prol de uma “maior eficiência na atividade investigativa e na prevenção/repressão das condutas infracionais, substituindo-se a atividade sancionatória pela concertação”⁹⁴. Além do mais, em que pese o possível e momentâneo afastamento das características da imperatividade e unilateralidade presentes dos atos administrativos, é imprescindível um olhar cauteloso e sistemático à luz dos consectários constitucionais e processuais do código de processo civil de 2015.

Explica-se: não há dúvidas quanto à relevância e a necessidade de expansão de mecanismos consensuais na Administração Pública. Ocorre que, conforme delineado nos capítulos anteriores, os negócios jurídicos processuais possuem requisitos que, sem os quais, resta inviabilizada a validade e a celebração dos acordos.

94 A autora faz reflexões sobre o acordo de leniência, sublinhando que o referido negócio jurídico tem como objeto os bens jurídicos titularizados pela coletividade. No presente trabalho, optou-se pela interpretação ampliativa do instituto mencionado à luz do genérico negócio jurídico processual, escolha essa que poderia subsidiar as explicações tanto do acordo de não persecução cível, como acordo de não persecução penal. BARREIROS, Lorena Miranda Santos. Op. cit., p. 67/68.

Assim o sendo, até mesmo em busca da efetividade na atuação estatal, é imprescindível a observância dos requisitos legais que, quando observados, subsidiam perfeitamente a ideia de justiça multiportas e de protagonismo na solução adequada ao caso em apreço. É dizer: mesmo no cenário em que há maior autonomia ou discricionariedade regrada entre as partes, é inevitável a observância de requisitos mínimos que delimitam a atuação Estatal e a cooperação do particular, de modo que, não sendo observadas tais formalidades, haverá patente vício insanável.

É neste viés que se pode correlacionar princípios constitucionais sensíveis, como o devido processo legal, entendido aqui como o devido procedimento legal (uma vez que há regramentos mínimos no que tange à celebração e formalidades dos acordos de não persecução penal e cível, por exemplo) e o princípio da eficiência à luz da cooperação e colaboração entre os particulares e a administração pública, de modo que, neste entrelace, haja o mecanismo ou instituto potencialmente eficazes para ambas as partes, cada qual com a sua particularidade ou objetivo.

Neste diapasão, submerge-se a expansão dos procedimentos oferecidos pelo Estado, de tal sorte que se possa configurar um verdadeiro Sistema Multiportas para a resolução das demandas ou litígios de acordo com as suas especificidades e necessidades. Neste cenário, relativiza-se a preponderância de uma solução judicial em prol da construção de um ambiente dialógico, consensual e eficaz, cujos custos econômicos serão inferiores e os benefícios sociais gerais, superiores.

Isto porque, ao incentivar os métodos consensuais no âmbito da administração pública, sobretudo à luz do procedimento mais adequado ao caso e à participação ativa do ator envolvido, é possível notar, de forma diametralmente oposta, a redução da cultura adversarial, em que uma parte vencerá e a outra, necessariamente, perderá.

Além disso, pode-se dizer que um dos desafios ou entraves para a evolução da consensualidade no poder público poder ser encarado como a resistência cultural ao desconhecido. Explicando de melhor forma, conforme abordado no Capítulo 1 da presente monografia, é válido reiterar que “o que é desconhecido, repugna-se”. Em não sendo os mecanismos extrajudiciais ou os acordos mencionados tão conhecidos como o processo judicial, já que são institutos relativamente novos no ordenamento brasileiro, não é difícil concluir que existe uma resistência natural para a adoção desses novos métodos e institutos de resolução de conflitos.

Contudo, é preciso que fique claro que os institutos em comento, seja o acordo de não persecução cível, seja o acordo de não persecução penal, não tem como objetivo a eliminação do processo judicial. O que se busca, a todo custo, é a instigação e exploração de uma cultura consensual em prol da promoção de uma justiça substancial, de um resultado útil ao processo que, sem o qual, terminaria por comprometer a própria existência de um direito propriamente dito.

Ademais, por meio da inserção do acordo de não persecução cível no plano normativo, buscou-se o incentivo da cooperação entre o poder público e o particular, de tal sorte que a conciliação poderá ser realizada antes ou depois da propositura da ação de improbidade administrativa⁹⁵.

O que se pode observar, à luz dos acordos mencionados e sobretudo à luz dos institutos já existentes no código de processo civil, como a mediação, a conciliação, arbitragem, como o acordo de leniência na lei anticorrupção, é que o sistema jurídico precisa ser entendido e construído a partir da participação efetiva dos atores envolvidos. Isto porque, somente desta forma, haverá a reformulação de uma ideia de justiça voltada a perdas e ganhos ou perdedores e vitoriosos, para a concepção de uma justiça solidária, colaborativa, consensual, efetiva e, sobretudo, dialógica e democrática.

Não se pode deixar de lado, ainda, a importante redução dos custos processuais quando se opta pela via consensual. Isto porque, em se dispensando a via judicial, eliminar-se-á por consequência os custos e morosidades decorrentes de toda a instrução processual, produção de prova, trâmites administrativos e burocráticos, além de toda a atuação dos personagens envolvidos: magistrado, promotor, advogados e defensores, servidores, secretarias, partes, e demais envolvidos.

Logo, não por outra razão, é patente a promoção da eficiência à nível estatal, relativizando inclusive a posição vertical de autoridade, marcada de forma camuflada pelo absolutismo sob a fundamentação da supremacia do interesse público. Por esta ótica, as tratativas verticalizadas pela Administração Pública, calcadas no seu poder de império perante o administrado, infrator da improbidade, foram sendo paulatinamente remodeladas. Molde este que passa a interpretar o interesse público como objeto passível de consensualidade, sobretudo a partir da efetivação dos direitos fundamentais, do resultado útil, da celeridade, e especialmente da promoção da autonomia e da cooperação.

95 ANDRADE, Landolfo. **Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-civel/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

Por todo o exposto argumentativo aqui trazido, aliado à tendência legislativa em abarcar novos institutos que privilegiam as características consensuais mencionadas, somada ao esforço crescente dos Conselhos, seja o CNMP, seja o Conselho Nacional de Justiça em suas Resoluções, é patente a importância de métodos efetivamente decisivos e competentes para a solução da controvérsia.

Finalmente, a proposição final do presente trabalho não irá ser fundamentada na necessidade de criação legislativa e tão pouco na necessidade de criação de outros institutos. À tónica de tudo que já foi tecido e explorado, a sugestão desta monografia seguirá na melhor utilização dos institutos já inseridos na ordem jurídica brasileira em consonância com as regulamentações técnicas aqui abordadas.

Não por outra razão, a sugestão será escorada na necessária reinterpretação do artigo 5º, LV da Constituição Federal – uma vez que este dispõe que serão assegurados o contraditório e a ampla defesa aos LITIGANTES, em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral. Esse dispositivo deve ser entendido à luz dos princípios ora comentados, os quais fazem crer que deve ser garantida a defesa efetiva inclusive nos casos de acordos entre os administrados e o poder público. Assim sendo, por meio de uma leitura sistemática e de uma interpretação teleológica, ou seja, tendo como fim a própria finalidade da tutela de direitos, essa garantia fundamental poderia ser estendida aos contraentes dos acordos: seja de não persecução cível, seja de não persecução penal, mesmo em casos em que não seja deflagrada a via judicial correspondente.

Deste modo, à luz dos ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover, importante frisar que a mudança da mentalidade em relação ao processo é uma necessidade. Assim o sendo, caberá aos operadores do direito e a todos os envolvidos neste processo, instigar e priorizar os melhores mecanismos para uma justiça célere, justa e eficaz.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Landolfo. **Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-civel/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador: Juspodium, 2017.

BRASIL. Advocacia Geral Da União. **PORTARIA NORMATIVA AGU Nº 18, DE 16 DE JULHO DE 2021** Regulamenta o acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-18-de-16-de-julho-de-2021-332609935>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções processuais**, 2 ed. Salvador: Juspodium, 2018

CÂMARA, Alexandre. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 3 ed. Recife: Atlas, 2018.

CARDOSO, Raphael Mattos. **Acordo de não persecução cível: limites e condições**. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-56-janeiro-junho-2021/acordo-de-nao-persecucao-civel-limites-e-condicoes>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CASADO, José. Uum país flagrado nos tribunais. Brasil tem um processo em andamento para cada dois habitantes; cortes tem 70 milhoes de casos sem decisão”. **O Globo**. Edição de 18/07/2015.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula 444-STJ**. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/b1b0432ceafb0ce714426e9114852ac7>. Acesso em: 24 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Conselheiro propõe regulamentação do acordo de não persecução cível no Ministério Público**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 11, de 1 dezembro de 2014.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 26 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14410-conselheiro-propoe-regulamentacao-do-acordo-de-nao-persecucao-civel-no-ministerio-publico>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo.** 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Acordo de não persecução cível em improbidade administrativa.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341558/acordo-de-nao-persecucao-civel-em-improbidade-administrativa>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ENUNCIADOS do Fórum permanente de processualistas civis. Disponível em: <https://institutedc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. **Teoria Geral da Jurisdição.** Salvador: Juspodvium, 2020.

HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. **Curso completo de processo civil.** Niterói: Impetus, 2015.

JOBIM, Marco Félix. O CPC/2015 e a justiça multiportas: uma necessidade de sua compreensão. *In*: MACEDO, Elaine Harzheim; DAMASCENO, Marina (Orgs.). **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal.** 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal.** São Paulo: Saraiva. 2020.

LUIZ, NETO, João. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora?! **Revista de Processo**, São Paulo, v. 244, p. 439, jun. 2015.

MARTINS, Tiago do Carmo. Acordo de não persecução cível ajuda a combater a corrupção. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-29/tiago-martins-acordo-nao-persecucao-civel-arma-corruptao>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MAZZOLA, Marcelo. **Abriram as portas do Judiciário, mas não mostraram a saída. O Novo CPC e uma visão contemporânea do acesso à justiça.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/234074/abriram-as-portas-do-judiciario--mas-nao-mostraram-a-saida--o-novo-cpc-e-uma-visao-contemporanea-do-acesso-a-justica>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota Técnica nº 02/2020 -PGJ-CAOPP. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2676665.PDF. Acesso em: 25 ago. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 1.193/2020-cpj, de 11 de março de 2020. Disponível em: http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1193.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Acordos de não persecução penal**. Investigações céleres, eficientes e desburocratizadas. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao-sobre-acordos-de-nao-persecucao-penal-anpp-e-30-012020_.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

MITIDIERO, Daniel Francisco. A colaboração como norma fundamental no novo processo civil brasileiro. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 126, maio/2015.

NALINI, José Renato. É urgente construir alternativas à justiça. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; DIDIER JR., Fredie. (Coords.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Juspodivm, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade administrativa e os 30 anos da Constituição da República de 1988: perspectivas e desafios. **Revista Juris Plenum Direito Administrativo**, a. 5, n. 20, dez. 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de. **Jurisdição e pacificação**: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: Editora CRV, 2017.

RAMIDOFF, Mário Luiz; BORGES, Willian Roque. Teoria do tribunal multiportas: aplicação da mediação no direito brasileiro. **Gralha Azul**, ed. 1, ago./set. 2020.

RESOLUÇÃO PGE n. 4703 de 17/05/2021. **Legisweb**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=414792>. Acesso em: 26 ago. 2021.

REUPKE, Erika Giovanini. **Solução negociada e improbidade administrativa são incompatíveis?** Uma análise atual da matéria. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2114. Acesso em: 23 ago. 2021.

SALES, Lilia Maia de Moraes. O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro. **Revista brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 5, n. 16, 2019.

SILVA, Rafaela Martins; DORIGON, Alessandro. **Acordo De Não Persecução Penal**: Uma Análise Acerca Do Novel Instituto Da Justiça Consensuada e Suas Controvérsias. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-penal/acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-analise-acerca-do-novel-instituto-da-justica-consensuada-e-suas-controversias/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. **As múltiplas portas do conflito e as políticas públicas para o seu tratamento**. Curitiba: Multideia, 2016.

TARTUCE, Fernanda. **Introdução histórica e modelos de mediação**. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2021.

THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle, BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015

TRIGO, Alberto Lucas Albuquerque da Costa. **Promessa de não processar e de não postular: o *pactum de non petendo* reinterpretado**. Salvador: Juspodium, 2020.

ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; DIDIER JR., Fredie. (Coords.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2017.