



## **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL EM DOMÍNIO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CONFORMIDADE COM A LEI 13.964/2019, COM A RESOLUÇÃO 179/2017 – CNMP E COM A RESOLUÇÃO 1.193/2020- CPJ.**

Jhéssica Lorraine Ferreira da SILVA<sup>1</sup>  
Jaqueline Hirome dos SANTOS<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho, possui com objetivo, analisar o tema das. Acordo de não persecução civil em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017 – CNMP e com a Resolução 1.193/2020- CPJ. E apresentado a evolução dentro da nova legislação brasileira.

**Palavras-chave:** Acordo de não persecução cível. Improbidade administrativa. Ministério Público.

### **1 INTRODUÇÃO**

Neste estudo, proponho-me a examinar a questão das reparações à luz da legislação brasileira, junto a Lei 13.964/2019 no âmbito do Código de Processo Penal. Considerando que as sanções penais e as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) integram o chamado Direito Sancionador (penal e extrapenal, respectivamente), a Lei 13.964/2019 designar as soluções negociadas para os seus respectivos conflitos.

Essa pesquisa possui com objetivo, aprofundar aos institutos adotados pelo Ministério Público, para a efetiva celebração do acordo de não persecução civil.

### **2 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL**

Em seu contexto histórico, a celebração de acordo nas ações de improbidade administrativa era vedada pelo artigo 17, §1º, da Lei 8.426/1992 (lei de

---

<sup>1</sup> Discente do 4º ano do curso de DIREITO. do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Jhessicalorraine16@gmail.com

<sup>2</sup>Discente do 4º ano do curso de DIREITO. do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. jaquehsantos00@gmail.com

improbidade administrativa – LIA). A Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime), que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2020, em redação originária passou a admitir a celebração de transação, acordo ou conciliação de improbidade administrativa, nos seguintes termos: “As ações de que trata este artigo admite a celebração de acordo de não persecução civil, nos termos desta Lei”.

O novo instrumento possui como novidade é que a colaboração do agente colaboração do agente infrator com as investigações não é um pressuposto do acordo.

## 2.1 SANÇÕES

Conforme já considerado anteriormente no presente estudo, exordialmente a redação da Lei de Improbidade Administrativa impossibilitava qualquer espécie de transação, acordo ou conciliação no âmbito da improbidade administrativa. Não obstante, sobrevindo a Lei 13.964/2019, conhecida atualmente como Lei Anticrime, tal vedação não foi somente excluída como também passou a ser prevista expressamente com a inclusão do art. 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa permitindo assim a solução por meio de negociações.

Vejamos:

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.

Para mais, não foi estabelecido qualquer espécie de limite ao acordo, o que autoriza as partes interessadas a convencionarem a aplicação de toda e qualquer sanção prevista no artigo 12 da LIA, por meio do Acordo de Não Persecução Cível, seja extrajudicialmente, seja no curso de uma ação de improbidade administrativa.

Diante da análise do artigo 12 da LIA, podemos extrair as seguintes sanções previstas:

- A) Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- B) ressarcimento integral do dano;
- C) perda da função pública;
- D) suspensão dos direitos políticos;
- E) multa civil e

F) 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.

Faz-se aqui importante mencionar a Resolução 179/2017-CNMP, reforçando tal entendimento, tendo em vista que a mesma autorizou a celebração de acordo no âmbito da improbidade administrativa, antes mesmo da alteração da redação do art. 17, §1º da LIA.

Ainda, o Ministério Público do Estado de São Paulo, no viés de regulamentar o Acordo de Não Persecução Cível por meio da Resolução 1.193/2020-CPJ, do mesmo modo não estabeleceu qualquer limite ou restrição no que diz respeito as sanções aplicáveis em sede de autocomposição.

Nada obstante, tal resolução impõe a aplicação de duas ou mais sanções na hipótese de prática prevista no artigo 9º, o qual tipifica o enriquecimento ilícito. Melhor dizendo, além da fixação do dever de ressarcimento ao erário público e da perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, deverá ser empregada ao agente improbo, pelo menos, duas outras sanções previstas no rol do artigo 12, inc. I, da Lei de Improbidade Administrativa.

Destaca-se ainda o art. 20, caput, da Lei 8.429/92: “Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”.

Conforme a redação do aludido artigo, estaria as medidas sancionatórias condicionadas ao trânsito em julgado de sentença condenatória transitada em julgado na esfera de ação de improbidade administrativa. E, eventualmente, surge o questionamento no sentido de que tal artigo impediria a aplicação consensual das sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos por mérito do acordo de não persecução civil.

Contudo, devemos considerar a interpretação lógico-sistemática. Sendo assim, a regra do artigo 20 da Lei 8.429/92 presume resistência do agente investigado à pretensão punitiva do Estado. Por outro lado, havendo a concordância à imposição sancionatória, haverá a aplicação do art. 17, §1º, da LIA, dada a nova redação pela Lei Anticrime, afastamento, portanto, a disposição do art. 20, caput, da Lei 8.429/92.

### **2.1.1 Renúncia aos direitos fundamentais**

Outro ponto que merece o devido destaque é no que se refere aos direitos fundamentais serem irrenunciáveis. Assim, observa-se que há limites materiais nas negociações do ANPC em âmbito da improbidade administrativa.

A Constituição Federal expressamente explicitamente expõe o ato de improbidade administrativa entre as hipóteses de suspensão dos direitos políticos, atentando-se que tal suspensão é temporária. Considera-se:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:  
V - Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

A regra trazida pela própria Lei Maior não exige a condenação in definitivo pela prática do ato de improbidade administrativa, mas tão somente a prática do ilícito.

A esfera da improbidade administrativa não admite renúncias sobre direitos fundamentais do investigado. Deveras, é imprescindível concluir que, com a celebração Acordo de Não Persecução Penal não há renúncias de direitos fundamentais, mas sim uma aceitação voluntária da aplicação sancionatória prevista na Constituição Federal, que importa em restrição temporária ao exercício de um direito fundamental. Ressalta-se que o faz perante orientação e supervisão de seu advogado.

Discussão análoga surge em relação a renúncia do direito ao silêncio. Mas, de igual modo, o que se tem é uma restrição voluntária do direito constitucional ao silêncio, assistido por seu defensor.

### **2.1.2 Critérios para a aplicação das sanções**

A cominação das sanções deverá observar o binômio da suficiência-adequação. Ressalta-se que diz respeito a atividade discricionária regrada ou limitada, o que significa que os legitimados estão limitados aos preceitos limitados por lei. Deverá ser feita uma aplicação justa da sanção de forma negociada dentro dos parâmetros fixados por lei, cumprindo os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Essencial mencionar que a Lei de Improbidade Administrativa não impede a celebração de ANPC nos casos de reincidência, quando há envolvimento reiterado com o ilícito, ou ainda que tenha celebrado outro ANPC nos cinco anos antecedentes ao cometimento do ato de improbidade administrativa, distintivamente do que ocorre com o Código de Processo Penal e ao ANPP.

### **2.1.3 Aplicações das sanções aos sucessores**

Nos termos do art. 8º da LIA: “Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança”.

Dada a referida redação do art. 8º, percebe-se que o dispositivo estabelece que, por motivos de falecimento do agente ímprobo, seus sucessores passarão a ter legitimidade para figurar tanto no polo passivo de ação de improbidade administrativa, quanto para celebrar ANPC.

Há consenso na doutrina de que somente as sanções de natureza reparatória, quais sejam ressarcimento integral dos danos e perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, são transmissíveis aos sucessores devido a essência puramente patrimonial.

Destaca-se no presente, a previsão do art. 5, inc. XLV da Constituição Federal, que dispõe que:

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.

Nessa senda, restam apenas divergências doutrinárias no que tange a sanção consistente em multa civil, se esta poderia ser transferida aos sucessores do agente ímprobo ou não, e por conseguinte se poderia ser incluído em ANPC. Há a respeito dois entendimentos:

1) impossibilidade de transmissão da multa civil: não é possível a transmissão, pois a multa civil cuida-se de cominação de natureza punitiva. Nesse sentido, argumenta-se que apenas as cominações de natureza reparatória podem ser transmitidas aos sucessores, no sentido do que estabelece o art. 5ª, inc. XLV, da CF.

2) possibilidade de transmissão da multa civil: há a possibilidade de transmissão devido a posição topográfica do inciso 5º, inc. XLV, da CF, referindo-se, portanto, à responsabilidade penal, não podendo ser aplicado

na esfera de improbidade administrativa. A possibilidade de a multa civil ser adimplida com o patrimônio deixado pelo agente improbo está em consonância com o princípio de que o patrimônio do devedor responde por suas dívidas (art. 391 e 392 do CC).

O STJ tem seguido o segundo entendimento, isto é, admitindo a transmissão da multa civil aos sucessores do agente improbo, com fundamento no art. 8º da LIA. Contudo, para a Corte Superior, essa possibilidade de transmissão da multa só se aplica aos atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 9º e 10 da LIA.

Na hipótese de falecimento do agente improbo se verificar antes da celebração do ANPC, este poderá ser firmado diretamente com os seus herdeiros.

#### **2.1.4 Efetividade das sanções**

Na pesquisa “Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”, da série “Justiça Pesquisa” do Conselho Nacional de Justiça, concluída em 2012, com base nos dados empíricos colhidos junto a tribunais de cinco regiões do país, verificou-se preocupante falha no sistema processual com relação à efetividade das decisões condenatórias proferidas em ações de improbidade administrativa, singularmente no que toca ao ressarcimento dos danos causados.

A partir da análise de dados, essa pesquisa revelou uma realidade: a insuficiência do uso da ação de improbidade administrativa como método exclusivo de solução de conflitos nessa matéria.

Para assegurar que a resolução negociada não reproduza os problemas de inefetividade constatados na tutela judicial, o presente trabalho vem, com base na Nota Técnica n. 02/2020 – PGJ/CAOPP1, apresentar propostas de métodos para concretização de sanções aplicadas ao agente improbo em sede de ANPC, particularmente no que toca ao ressarcimento dos danos causados.

### **3 MOMENTO PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL**

O artigo 1º da Resolução 1.193/2020-CPJ, dispõe:

Art. 1º. Poderá ser celebrado acordo em matéria de improbidade administrativa, na fase extrajudicial ou no curso da respectiva ação judicial, quando verificada a incidência de circunstâncias que demonstrem o pleno atendimento do interesse público, obedecidos aos parâmetros e critérios definidos na presente Resolução.

Assim, o acordo de não persecução cível poder ser celebrado nas seguintes hipóteses: antes da propositura da ação (ANPC extrajudicial) e no curso de improbidade administrativo (ANPC judicial), a saber:

a) antes da propositura da ação (ANPC extrajudicial):

no curso das investigações do IC ou do PPIC, reunidos elementos de convicção a respeito da autoria e da materialidade do ato de improbidade administrativa investigado, poderá o Membro celebrar o ANPC com o agente ímprobo, sempre que verificar, diante do caso concreto, que a resolução consensual apresenta vantagens sobre a tutela da probidade administrativa por adjudicação judicial. Não por acaso, o artigo 5º da Resolução 1.193/~2020-CPJ exige que constem, no instrumento do ANPC, a identificação do agente ímprobo (inciso I), a descrição da conduta ilícita, com todas as suas circunstâncias, em especial suas condições de tempo e local (inciso II), a subsunção da conduta ilícita imputada à específica previsão legal de modalidade de ato de improbidade administrativa (inciso III) e a quantificação e extensão do dano e dos valores acrescidos ilicitamente, quando houver (inciso IV). Somente uma investigação madura possibilitará ao Membro cumprir com tais exigências. Sem esses elementos, não é possível consolidar, de forma segura, a convicção ministerial a respeito da situação ilícita investigada e das pessoas envolvidas, o que invariavelmente resultaria na celebração de um ANPC insuficiente para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ao patrimônio público e a moralidade administrativa, e efetivar as sanções aplicadas em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível.

b) no curso da ação de improbidade administrativa (ANPC judicial): a incidência de circunstâncias que demonstrem o pleno atendimento do interesse público autoriza o Membro a celebrar um acordo de não persecução cível após o ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Nesse sentido, entende-se que Lei Anticrime não delimitou exatamente o momento para a celebração do acordo de não persecução cível, assim de acordo

com o art.139, V, do CPC, a medida pode ser arguida a qualquer momento, importante ressaltar que o acordo poderá ser celebrado e homologado judicialmente enquanto o processo se encontre pendente. Importante ressaltar que “o mais importante não é o momento em que o acordo é celebrado, mas sim a efetiva vantagem que ele representa para a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa em relação á tutela por adjudicação judicial”. O momento para a celebração do acordo deve ser considerado pelo Membro durante as negociações, sendo de extrema importância concluir-se em sobre o critério das sanções e sua dosimetria.

#### **4 PROCEDIMENTO**

Público ou responsável causador do ato ilícito, momento em que a proposta poderá ser apresentada isoladamente, por um mais de um investigado, ou conjuntamente, por todos os envolvidos.

Assim, as tratativas preliminares com o acordo celebrado pela parte somente se tornarão públicos após o procedimento a respectiva homologação, sendo exceção o dever legal de comunicação, sendo capaz como meio de medida de conveniência ser decretado sigilo do procedimento investigatório para devida eficiência das investigações ou como garantia da ordem pública.

Em relação a formalidade, as reuniões devem ser registradas em suporte de meio digital, devendo conter informações referente a data, local, partes, participante e resumo assuntos abordados em discussão.

O termo de acordo de não persecução civil, deve ser subscrito por representante como poderes específicos para firmá-lo ou pelo pactuante, sendo acompanhado de advogado.

Importante resalta que é facultada a participação da pessoa jurídica interessada nas negociações, bem como na subscrição do termo, não se exigindo, contudo, sua aquiescência como requisito de validade ou eficácia do acordo.

Quanto a pessoa lesada pela improbidade administrativa, antes da celebração do acordo, o membro poderá notificá-la, para que por meio de representação jurídica, tome ciência das tratativas da ANPC, manifestando interesse, ou não em acompanhar o caso. Existente a concordância quanto á



solução proposta no ANPC, o Membro poderá celebrar o negócio jurídico em conjunto com a entidade lesada.

Nas situações em que decretado sigilo para efetiva garantia da investigação ou da persecução judicial, ao ente lesado poderá ser notificado no momento mais pertinente pelo promotor natural.

O acordo pode ser celebrado para a adoção de medidas provisórias ou definitivas, parciais ou totais<sup>2</sup>. A circunstância da medida adotada deverá constar expressamente do título respectivo, esse será submetido a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, observando as disposições da Resolução nº 484/06-CPJ ou outra forma pertinente.

O membro, nas situações que a investigação ou ação judicial verse sobre dois ou mais atos de improbidade administrativa, poderá celebrar o acordo de não persecução civil, somente em relação a um dos atos, devendo prosseguir as investigações de improbidade administrativa em relação aos demais. Já nas situações em que praticado o caso de improbidade administrativa por duas ou mais pessoas poderá ser celebrado o acordo de não persecução civil apenas em relação a um dos investigados, devendo ser prosseguida as investigações ou ação de improbidade em fase dos demais.

Em relação a adoção de medida provisória vejamos:

A adoção de medidas provisórias também pode ser útil quando se está diante de um caso muito complexo, em que não se tem, inicialmente, a noção perfeita da natureza e/ou extensão do dano, e/ou a identificação de todos os responsáveis. A título de exemplo, poder-se-ia pensar em um caso de superfaturamento qualitativo e quantitativo na construção de casas populares, cujas perfeita delimitação dos danos e identificação das medidas necessárias à correção dos vícios de construção dependessem de sofisticados e dispendiosos estudos. Nesse caso, seria possível pensar na celebração de um acordo preliminar, em que o compromissário assumisse, ao mesmo tempo, a adoção de medidas emergenciais tendentes à correção dos vícios de construção, bem como custeasse a realização de estudo técnico que elucidasse determinados questionamentos. Com a produção do respectivo laudo, os técnicos do Ministério Público poderiam ter um valioso material sobre o qual se debruçar, e, eventualmente, poderiam identificar a necessidade de novas medidas, ou, quem sabe, já concluir quais obrigações deveriam ser fixadas em um ANPC derradeiro, apto a garantir por completo a recomposição do patrimônio público lesado. Firmado esse novo acordo, definitivo, o inquérito civil seria arquivado, e tal ato submetido à revisão do CSMP.

Quanto ao acompanhamento do cumprimento das cláusulas do acordo de não persecução civil firmados, e, em inquérito civil ou procedimento preparatório de

inquérito civil dar-se-á nos mesmos autos, e, decorridos os prazos avençados, ou no seu termo final, será providenciada a notificação do compromitente para comprovação do cumprimento das obrigações assumidas, sem prejuízos da realização de quaisquer diligencia, especialmente técnicas, quando for caso, a critério do presidente do inquérito civil.

### **3 CONCLUSÃO**

Dentro do que foi analisado no presente artigo é importante ressaltar que providencias uteis a efetividade das sanções reparatórias e pecuniárias, a efetivação da obrigação de perda dos bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio do agente ímprobo também poderá se dar pelo procedimento dos artigos 806 a 810 do CPC (execução para a entrega de coisa certa), na hipótese da perda de bens determinados. Em caso de descumprimento do acordo, providencie-se a averbação cautelar, o protesto de dívida e a inscrição da dívida em cadastros de proteção ao crédito. E condicione a celebração do ANPC, sempre que possível, à previsão de indisponibilidade de tantos bens quanto bastem para a garantia do cumprimento das obrigações assumidas (art. 5º, XI, da Resolução 1193/2020).

Assim, o acordo de não persecução cível poder ser celebrado nas seguintes hipóteses: antes da propositura da ação (ANPC extrajudicial) e no curso de improbidade administrativo (ANPC judicial). Uma vez celebrado o ANPC, será peticionado ao juiz ou relator do processo para que o homologue.

### **REFERÊNCIAS**

Código de Processo Civil

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm) Acesso em: 17 setembro 2021.

Biblioteca Ministério Público

[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/PGJ/002-nt%202020.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/002-nt%202020.pdf) >. Acesso em: 17 setembro 2021.

LEI ANTICRIME

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)>. Acesso em: 17 setembro 2021.

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA –  
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL.

[http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2659892.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2659892.PDF) >. Acesso em: 07 setembro 2021.