



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## O acordo de não persecução civil - ANPC e seus efeitos sobre o processo administrativo disciplinar – PAD

*The civil non-prosecution agreement and its effects over the disciplinary administrative process*

Renato Adolfo Tonelli Júnior

**Resumo:** O trabalho tem por finalidade analisar os contornos legais e requisitos do acordo de não persecução civil – ANPC, incluído na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) pela Lei nº 13.964/19 e efetivamente detalhado pela Lei nº 14.230/21. Examina as características essenciais do instituto, com ênfase nas sanções da Lei de Improbidade Administrativa passíveis de negociação. Além disso, a partir de exame da legislação, da doutrina especializada e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, discute se o acordo de não persecução civil – ANPC possui aptidão para produzir efeitos em outras instâncias, notadamente a seara administrativa, sobre processos administrativos disciplinares – PAD.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa; Acordo de Não Persecução Civil – ANPC; Processo Administrativo Disciplinar – PAD.

**Abstract:** This paper aims to analyze the legal contours and requirements of the civil non-prosecution agreement, included in the Administrative Improbity Law (Law nº 8.429/92) by Law nº 13.964/19 and effectively detailed by Law nº 14.230/21. It examines the essential characteristics of the institute, with emphasis on the sanctions of the Administrative Improbity Law that can be negotiated. In addition, based on an examination of the legislation, of the specialized doctrine and of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court and of the Brazilian Superior Court of Justice, it discusses whether the civil non-prosecution agreement can produce its effects over the disciplinary administrative process..

**Keywords:** Administrative Improbity; Civil Non-Prosecution Agreement; Disciplinary Administrative Process..

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p299-318>

## O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL - ANPC E SEUS EFEITOS SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – PAD

Renato Adolfo TONELLI JÚNIOR\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 Fundamentos para a celebração de acordos no âmbito da ação de improbidade administrativa; 3 O acordo de não persecução civil – ANPC; 4 As sanções passíveis de negociação no acordo de não persecução civil – ANPC; 5 O acordo de não persecução civil – ANPC e o processo administrativo disciplinar – PAD; 6 Conclusão; 7 Bibliografia.*

### 1. Introdução

A Constituição Federal traz no seu art. 37, § 4º, a previsão da responsabilização e da aplicação de sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa. Essa norma constitucional corresponde a um mandado constitucional sancionatório (Pereira, 2020, p. 211), que é regulamentado pela Lei nº 8.429/92, diploma legal que prescreve as espécies de atos de improbidade administrativa, as sanções a eles aplicáveis e, também, o procedimento aplicável para a responsabilização dos sujeitos que pratiquem atos tipificados pela lei em questão.

Na redação original da Lei nº 8.429/92 era expressamente “vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações”<sup>1</sup> de improbidade administrativa. No ano de 2019, a Lei foi alterada e passou a prever, genericamente, a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível<sup>2</sup>. Entretanto, na ocasião não foram disciplinados os critérios e parâmetros objetivos de utilização do acordo, especialmente no que tange às suas obrigações e sanções (Pereira, 2020, p. 220). Com o advento da Lei nº 14.230/21, conhecida como reforma da Lei de Improbidade Administrativa, manteve-se a possibilidade de realização do acordo de não persecução civil<sup>3</sup>, com a fixação, no art. 17-B, da Lei, das premissas legais detalhadas a respeito das hipóteses,

---

\* *Especialista em Direito Penal Econômico pelo IDPEE - Faculdade de Direito de Coimbra/IBCCrim - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo - FDUSP. Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Ex-Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Ex-Conselheiro Titular do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF indicado pela Fazenda Nacional. Ex-Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.*

<sup>1</sup> Cf. Art. 17, § 1º: “§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput”.

<sup>2</sup> Cf. Art. 17, § 1º, com redação dada pela Lei nº 13.964/19, o chamado “Pacote Anticrime”: “§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”.

<sup>3</sup> Veja-se que o nome do instituto sofreu alteração na Lei nº 14.230/21: em 2019, chamava-se acordo de não persecução cível (art. 17, § 1º); em 2021, passou a chamar-se acordo de não persecução civil (art. 17-B caput).

possibilidades e limites para a respectiva celebração (Tamanaha; Batich; Rafih; 2022).

A Lei de Improbidade Administrativa atualmente prescreve a perda da função pública somente para os casos que envolvam enriquecimento ilícito (art. 9º) e dano ao erário (art. 10), não mais se aplicando aos atos que importem violação aos princípios da Administração Pública (art. 11)<sup>4</sup>, a qual é executada após o trânsito em julgado da sentença condenatória em sede de ação de improbidade administrativa (art. 12, § 9º).

Nesse sentido, o acordo de não persecução civil corresponde a uma medida discricionária que permite a flexibilização das sanções aplicáveis a determinado ato ímprobo, a partir de um juízo de valoração e de ponderação a respeito das sanções a serem propostas, as quais devem necessariamente ser proporcionais à magnitude e à danosidade do injusto ímprobo e que tenham o condão de prevenir a ocorrência de novas práticas (Castro, 2020, p. 261).

De acordo com o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/90), o cometimento de ato tipificado como improbidade administrativa configura hipótese de demissão do servidor público, após regular instauração de procedimento administrativo disciplinar, nos termos do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90.

Entretanto, a Lei nº 8.112/90 consagra a independência entre as instâncias, de modo que “as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”<sup>5</sup>, o que possibilita a instauração, o trâmite e a aplicação da penalidade de demissão administrativamente em virtude do cometimento de ato de improbidade administrativa (Brasil, 2019), a qual pode ser imediatamente executada pela Administração Pública (Meirelles, 2012, p. 169).

Diante dessa dualidade de regimes ao qual determinado agente ímprobo pode submeter-se, o trabalho visa a examinar os possíveis reflexos que um acordo que exima o agente da sanção de perda da função pública, celebrado e homologado judicialmente<sup>6</sup> no âmbito da ação de improbidade administrativa, possa ter sobre a instância administrativa disciplinar.

Para esse fim, serão examinados os fundamentos para a celebração do acordo de não persecução civil, a respectiva regulamentação, a natureza, os limites e as possibilidades das sanções passíveis de negociação. Em seguida, proceder-se-á à análise da possibilidade – ou não – da produção de efeitos de um acordo de não

---

<sup>4</sup> Cf. Art. 12, I e II e § 1º, da Lei nº 8.429/92.

<sup>5</sup> Cf. art. 125, da Lei nº 8.112/90.

<sup>6</sup> Nos termos do art. 17-B, § 1º, III, da Lei nº 8.429/92, é obrigatória a homologação judicial do acordo, independente de celebrado extrajudicialmente ou quando já em curso ação de improbidade administrativa.

persecução civil na esfera disciplinar, a partir de um viés mais tradicional<sup>7</sup>, para o qual a independência de instâncias deveria prevalecer, e de um mais contemporâneo, segundo o acordo seria dotado de transversalidade em relação a outras esferas (Barroso, 2019).

## **2. Fundamentos para a celebração de acordos no âmbito da ação de improbidade administrativa**

No Direito Administrativo, a ideia de supremacia e de indisponibilidade do interesse público (Mello, 2009) sempre foi um óbice para a adoção de mecanismos consensuais envolvendo os interesses da Administração Pública (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 59). Tanto é assim que a redação original da Lei de Improbidade Administrativa vedava expressamente a celebração de transação, acordo ou conciliação nas ações sobre o tema<sup>8</sup>.

Outro fundamento impeditivo da consensualidade consistia na natureza indisponível do patrimônio público e da moralidade administrativa, além do próprio princípio da proporcionalidade sob a perspectiva da proteção deficiente<sup>9</sup>, de modo que eventual solução alternativa e consensual no âmbito da improbidade administrativa poderia colocar em risco a proteção dos objetos tutelados pela Lei nº 8.429/92 (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 60).

No entanto, o reconhecimento da centralidade dos Direitos Fundamentais na ordem jurídica regida pela Constituição Federal de 1988 e a estrutura plástica dos princípios constitucionais inviabilizam a determinação de uma regra de supremacia absoluta e inderrogável do interesse coletivo sobre o interesse individual (Binenbojm, 2005, pp. 49/82). Na verdade, a solução de um conflito entre princípios constitucionais não se dá pela regra da derrogação total de uma das normas, mas pela respectiva ponderação diante das peculiaridades do caso concreto (Alexy, 2011, pp. 94/99).

O texto constitucional reconhece e tutela interesses privados e coletivos como metas e diretrizes na atuação do Estado, de modo que cabe tanto ao legislador quanto à Administração Pública a realização da ponderação dos interesses e a busca da efetivação ao máximo grau de satisfação, no caso concreto (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 60)<sup>10</sup>.

O princípio da eficiência, inserido ao catálogo dos princípios constantes do *caput* do art. 37, da CF/88, pela EC nº 19/98, converge e legitima a consensualidade no âmbito

---

<sup>7</sup> Cf. art. 125, da Lei nº 8.112/90.

<sup>8</sup> Cf., *supra*, nota nº 01.

<sup>9</sup> O princípio da proporcionalidade apresenta duas acepções, uma pela proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) e a outra da proibição de excesso (*Übermassverbot*). Sobre o assunto, com profundidade, cf. Souza Neto; Sarmento, 2012, p. 392.

<sup>10</sup> Sobre princípios como mandamentos de otimização e sobre a técnica de ponderação a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade, cf. Alexy, 1993, p. 86.

da improbidade administrativa, haja vista que os instrumentos consensuais possuem custos de tempo e de valor financeiro significativamente inferiores àqueles decorrentes da judicialização de ações de improbidade administrativa (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 62).

Essa tendência já se mostrava presente em diferentes dispositivos legais do Direito Penal e, também, do Direito Administrativo. No Direito Penal, menciona-se a possibilidade de transação penal e de suspensão condicional do processo<sup>11</sup>, a colaboração premiada<sup>12</sup> e o acordo de não persecução penal<sup>13</sup>. Já no âmbito do Direito Administrativo, vale destacar o acordo de leniência nas infrações contra a ordem econômica<sup>14</sup>, o acordo de leniência em atos contra a Administração Pública<sup>15</sup>, a conciliação<sup>16</sup> e a mediação<sup>17</sup> em causas em que o Estado figure como parte, a possibilidade de realização de acordos e de transações em juízo pela Advocacia-Geral da União<sup>18</sup>, a possibilidade de firmar compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público<sup>19</sup>, do emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive arbitragem<sup>20</sup>, dentre outros (Cambi; Lima; Noval, 2020, pp. 63/64).

Também vale ressaltar a existência de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil que autorizam a Administração a celebrar acordos com sujeitos infratores, como ocorre no art. 37.2, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida (promulgada pelo Decreto nº 5.687/06) e no art. 26.1, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também chamada de Convenção de Palermo (promulgada pelo Decreto nº 5.015/04) (Brasil, 2016).

Diante disso, não há fundamento razoável para admitir soluções consensuais envolvendo sanções mais graves, dentro da ideia de *ultima ratio* ou subsidiariedade do Direito Penal<sup>21</sup>, em casos de corrupção e de organização criminosa, mas não aceitá-las para sanções civis, mais brandas, não privativas de liberdade, decorrentes de um mesmo fato. A manutenção desse cenário implicaria nítida violação à unidade e juridicidade do ordenamento jurídico (Cambi; Lima; Noval, 2020, pp. 63/64).

---

<sup>11</sup> Cf. Arts. 71 e 89, da Lei nº 9.099/96.

<sup>12</sup> Cf. Art. 3-A a 7º, da Lei nº 12.850/13.

<sup>13</sup> Cf. Art. 28-A, do CCP.

<sup>14</sup> Cf. Lei 12.529, de 30.11.2011.

<sup>15</sup> Cf. Lei 12.846, de 01.08.2013.

<sup>16</sup> Cf. art. 10, par. ún., da Lei 10.259/01.

<sup>17</sup> Cf. art. 3º da Lei 13.140/15

<sup>18</sup> Cf. art. 2º da Lei 9.469/97

<sup>19</sup> Cf. art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei 4.657/42

<sup>20</sup> Cf. art. 23-A da Lei n. 8.897/1995.

<sup>21</sup> Sobre esse tema, cf. Roxin, 1976, pp. 21/22.

Nesse sentido, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que cuida de temas afetos ao combate à corrupção, já exarou entendimento no sentido de ser viável a realização de acordos em ação de improbidade administrativa que envolvam a atenuação das sanções ou mesmo sua não aplicação, antes mesmo de em vigor as alterações promovidas na Lei nº 8.429/92, ao argumento de que “não faria, mesmo, sentido, que o Ministério Público, titular da ação penal e da ação de improbidade, pudesse celebrar acordos em uma seara e não em outra” (Brasil, 2016a).

Em outras palavras, ao adotar métodos consensuais de solução de conflitos, o Estado não estaria dispondo do interesse público, mas perseguindo e garantindo-o através de mecanismo diverso (Palma, 2014, p. 163). Trata-se de medida salutar ao microsistema de proteção da probidade na Administração, pois opõe-se à longa duração de processos e à profusão de casos de prescrição de ações penais e de improbidade administrativa.

A consensualidade passa a ser, portanto, um relevante mecanismo de tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, ainda que tradicionalmente tenham sido compreendidos em um status de absoluta indisponibilidade (Castro, 2020, p. 257).

### **3. O acordo de não persecução civil – ANPC**

O acordo de não persecução civil corresponde ao negócio jurídico celebrado entre o legitimado à propositura da ação judicial por ato de improbidade administrativa e o sujeito ativo da prática do ato, com a finalidade de solucionar consensualmente o litígio (Pereira, 2020, p. 213), em situações que se mostrem vantajosas ao Estado (Dal Pozzo, 2021), mediante a imediata aplicação das sanções voluntariamente acordadas (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 85) e o obrigatório ressarcimento integral do dano e da vantagem indevida eventualmente obtida<sup>22</sup>.

Opera-se com o acordo de vontades das partes e com o estabelecimento de prestações certas e determinadas. Nesse sentido, não há ampla margem de liberdade das partes intervenientes no negócio, pois as sanções fixadas devem ser proporcionais à maior ou a menor gravidade do ato ímprobo. Assim, o infrator não estará apto a negociar todo o conteúdo da avença, de forma irrestrita, o que se verifica também em relação ao proponente do acordo, que somente poderá estabelecer condições no acordo que seja, razoáveis e que estejam, de acordo com as normas e princípios que regem a respectiva atuação na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa (Cambi; Lima; Noval, 2020, pp. 67/68).

Corresponde à ato de natureza discricionária, incumbindo ao legitimado à propositura do acordo a emissão de juízo de valoração e de ponderação sobre a

---

<sup>22</sup> Cf. Art. 17-B, I e II, da Lei nº 8.429/92.

conveniência e a oportunidade da respectiva realização. Isso demanda a prévia análise da proporcionalidade das sanções propostas em comparação à gravidade do ato ímprobo e, também, da sua efetividade, notadamente no que tange à prevenção de novas práticas ímprobos (Castro, 2020, p. 261).

Como consequência, o beneficiário do acordo não detém direito subjetivo à respectiva celebração (Brasil, 2022), cabendo à autoridade legitimada, fundamentadamente, verificar ou não a possibilidade de propositura à luz das circunstâncias do caso concreto (Castro, 2020 p. 261).

Em contrapartida, a celebração do acordo pelo agente ímprobo evita a submissão a um processo judicial e a todos os ônus dele decorrentes, como a morosidade da justiça, a eventual submissão a medidas cautelares patrimoniais, honorários advocatícios *etc.* (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 67).

A redação original da Lei nº 8.429/92 era expressamente vedava “a transação, acordo ou conciliação nas ações” de improbidade administrativa. No ano de 2019, a Lei foi alterada e passou a prever, genericamente, a possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil.

Entretanto, na ocasião, não foram disciplinados os critérios e parâmetros objetivos de utilização do acordo, especialmente no que tange às suas obrigações e sanções (Pereira, 2020, p. 220), o que se deu em virtude do veto presidencial ao art. 17-A, da Lei, que estabelecia os critérios procedimentais e materiais para a celebração do acordo (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 58).

A redação do art. 17-A constou de projeto de lei substitutivo apresentado às “10 medidas contra a Corrupção” (Pereira, 2020, p. 217). Esse dispositivo tratava do acordo de não persecução civil de maneira detalhada, prevendo a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a sua celebração; a obrigatoriedade de ressarcimento integral do dano ao erário e da vantagem indevida eventualmente obtida; o pagamento de multa incidente sobre o valor do dano ou da vantagem indevida; a consideração de aspectos pessoais do agente e das circunstâncias do ato ímprobo, além da vantajosidade ao Estado na celebração do acordo; a possibilidade de celebração do acordo no curso da ação de improbidade administrativa; a necessária presença do defensor do agente nas tratativas e na celebração do acordo; a apreciação dos termos do acordo pelo órgão do Ministério Público responsável por apreciar os arquivamentos de inquéritos civis; e a homologação judicial do acordo<sup>23</sup>.

Em suma, o motivo do veto presidencial decorreu de possível violação do interesse público e da segurança jurídica, ao estabelecer como legitimado à celebração apenas o Ministério Público, em detrimento das demais pessoas de direito público interno, também legitimadas, até então, à propositura da ação de improbidade

---

<sup>23</sup> Cf. art. 17-B, § 1º, II, da Lei nº 8.429/92.

administrativa, o que configuraria retrocesso na disciplina da matéria (Brasil, 2022a).

A despeito dessa lacuna na lei, não houve impedimento ao implemento do acordo de não persecução civil pelos diferentes órgãos interessados, que se basearam em construção hermenêutica, diálogo das fontes e de interpretação sistemática de outros institutos semelhantes (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 58). Nessa época, debateu-se qual norma supletiva deveria reger o acordo de não persecução civil, se a do Termo de Ajustamento de Conduta (Pinheiro, 2020), do diálogo das fontes com vistas a potencializar a proteção do microssistema do acordo de não persecução penal – ANPP ou mesmo as regras do acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção (Cambi; Lima; Noval, 2020, pp. 71 e 73).

Nesse contexto, diferentes regulamentos elaborados por exemplo, pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, do Ministério Público Federal<sup>24</sup>, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo – MP/SP<sup>25</sup>, pelo Ministério Público do Estado do Paraná – MP/PR<sup>26</sup>, pelo Ministério Público do Estado de Goiás – MP/GO<sup>27</sup>, pela Advocacia-Geral da União – AGU<sup>28</sup>, assim como pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP<sup>29</sup>, traziam a previsão, mais ou menos detalhada, da possibilidade de celebração de acordo no âmbito das ações de improbidade administrativa, que correspondiam a uma mistura de previsões constantes dos institutos acima mencionados, alguns prevendo a recomposição do erário e o pagamento de multas, enquanto outros, sanções da própria Lei de Improbidade Administrativa, como a renúncia ao exercício da função pública de capacidade eleitoral passiva (Pereira, 2020, p. 225).

Com o advento da Lei nº 14.230/21, conhecida como reforma da Lei de Improbidade Administrativa, manteve-se a possibilidade de realização do acordo de não persecução civil, com a fixação, no art. 17-B, da Lei, das premissas legais detalhadas a respeito das hipóteses, possibilidades e limites para a respectiva celebração (Tamanaha; Batich; Rafih, 2022).

A literalidade da nova regulamentação legal coloca o Ministério Público como único legitimado para a celebração do acordo de não persecução civil – ANPC (art. 17-B, caput). No entanto, apesar de a Lei nº 14.230/2021 ter limitado a legitimidade para propositura da ação de improbidade administrativa e para a celebração do acordo de não persecução civil, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 7.042, de relatoria

---

<sup>24</sup> Cf. Orientação nº 10/2020, da 5ª CCR.

<sup>25</sup> Cf. Resolução nº 1.193/2020/CPJ.

<sup>26</sup> Cf. Resolução 01/2017.

<sup>27</sup> Cf. Resolução n. 09/2018.

<sup>28</sup> Cf. Portaria Normativa AGU nº 18/2021.

<sup>29</sup> Cf. Resolução nº 179/17, cujo artigo 1º, §2º, passou a permitir expressamente a celebração de compromisso de ajustamento de conduta na esfera da improbidade administrativa. Cf. Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 70).



do Min. Alexandre de Moraes, publicado em 28/02/2023, restabeleceu a legitimidade concorrente das pessoas jurídicas de direito público à propositura da ação de improbidade administrativa e para oferecimento e celebração do acordo de não persecução civil, já que a supressão até então existente representava “uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa”.

O acordo exige, obrigatoriamente, a previsão dos seguintes resultados: o integral ressarcimento do dano ao erário e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida eventualmente obtida, ainda que esta tenha advindo de pessoa jurídica de direito provado (art. 17-B, I e II).

A primeira discussão que se coloca é sobre a necessidade (ou não) de confissão do agente acerca da prática de ato de improbidade administrativa. Entende-se que a necessidade de confissão encontra guarida na própria racionalidade do sistema jurídico, pois não seria viável, por exemplo, que na ocorrência de uma fraude à licitação, com dano ao erário, o agente pudesse celebrar um acordo de não persecução civil – ANPC (art. 10, VIII, LIA) sem a necessidade de confissão e somente pudesse celebrar um acordo de não persecução penal – ANPP mediante obrigatória confissão dos mesmos fatos (art. 89, da Lei nº 8.666/93) (Andrade, 2020). Ademais, a própria previsão de sanções na Lei nº 8.429/92 desacompanhada da confissão do agente colocaria em risco o regramento da Constituição Federal que trata da proteção ao patrimônio público e da proporcionalidade, dentro da perspectiva da vedação à proteção deficiente (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 76).

Em casos mais graves, por sua vez, sustenta-se que além da confissão do agente, seja exigida uma postura mais colaborativa com as autoridades, mediante fornecimento de informações de outros coautores e/ou partícipes, em conjunto com provas materiais da existência do fato ímprobo e da sua autoria (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 78).

O ressarcimento ao erário do dano e a reversão da vantagem indevida eventualmente obtida corresponde à medida obrigatória, não configurando sanção propriamente dita. Trata-se de medida que visa à recomposição ao status quo patrimonial do ente público lesado e deve sempre ser aplicada quando presentes os seus pressupostos fáticos, daí porque não pode ser flexibilizada quando da celebração do acordo (Dipp, 2019; Garcia, 2017, p. 735).

A Lei estabelece obrigatoriamente a prévia oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação de improbidade administrativa, a aprovação dos termos do acordo pelo órgão do Ministério Público competente para examinar a promoção de arquivamento de inquéritos civis, se o acordo for proposto anteriormente ao ajuizamento da ação de improbidade

administrativa, e a homologação judicial do acordo, independentemente do momento em que celebrado (art. 17-B, § 1º, I, II e III).

A primeira exigência consiste em um diálogo interinstitucional, sendo recomendável que o Ministério Público antes da homologação do acordo intime a pessoa jurídica de direito público lesada para manifestar-se, caso não seja ela quem proponha o acordo. Esse expediente visa a inibir acordos incompletos e que eventualmente não levem em consideração perspectivas institucionais distintas e que possam se refletir no respectivo conteúdo, o que poderia levar, em último caso, ao questionamento ou mesmo à anulação judicial do acordo (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 86).

No que diz respeito ao papel do juiz na homologação do acordo, discute-se a amplitude do controle judicial sobre a avença. Por se tratar de um ato discricionário, em regra, não cabe ao magistrado interferir no mérito acerca da conveniência para a propositura e em seu conteúdo. Seu papel é adstrito às formalidades legais e aos requisitos normativos pertinentes (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 87), devendo observar os negócios jurídicos validamente celebrados (Cabral, 2018) e, caso discorde fundamentadamente do teor da avença, devolvê-lo às partes para que negociem outros termos.

Entretanto, situações de flagrante desproporcionalidade devem ser objeto do controle judicial, especialmente os casos em que se verifique uma manifesta inadequação entre a sanção imposta e a gravidade do ato de improbidade administrativa praticado pelo agente. Essa situação permite a negativa de homologação com base na aplicação do princípio da proporcionalidade e da não exclusão do Poder Judiciário da apreciação de lesão ou ameaça de lesão a direitos (art. 5º, XXXV, da CF/88) (Castro, 2020, p. 270).

Prossegue a Lei de Improbidade estabelecendo a necessidade de a celebração do acordo levar em consideração a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso (art. 17-B, § 2º). Além disso, prescreve a necessidade de prévia oitiva do Tribunal Competente, federal, estadual ou municipal, se existente, e conforme o caso, no prazo de 90 (noventa) dias, para apuração do valor do dano ao erário a ser ressarcido (art. 17-B, § 3º).

A respeito do momento temporal para a celebração do acordo, a Lei estabelece que pode ser feito “no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória” (art. 17-B, § 4º). Se celebrado extrajudicialmente, evita a propositura de ação de improbidade administrativa, se celebrado judicialmente, determina a resolução do processo com julgamento de mérito (art. 487, III, b, do CPC/15), representando, em ambas as hipóteses, título executivo judicial (art. 515, II, do CPC/15) (Cambi; Lima; Noval, 2020, pp. 68/69).

Com relação ao primeiro tema, o limite temporal para celebração da avença, a doutrina possui entendimentos divergentes: até a contestação (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 83), até o trânsito em julgado (Andrade; Masson; Andrade, 2020, p. 995), em segunda instância, no julgamento de recurso (Brasil, 2021) e até mesmo após o trânsito em julgado (Gajardoni, 2020). Entretanto, o texto legal não estabelece limitação temporal, o que deve prevalecer, pois, independentemente do momento, pode ser vantajoso ao Estado obter o ressarcimento dos danos causados pelo ato ímprobo em contraposição à manutenção da tramitação de um processo judicial, caso ultrapassado algum dos limites acima indicados (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 84).

A Lei, por fim, estabelece que as negociações do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o agente ímprobo, acompanhado de seu defensor (art. 17-B, § 5º), que o acordo poderá contemplar a adoção de mecanismos de *compliance* pela pessoa jurídica celebrante se o caso for (art. 17-B, § 6º) e que em caso de descumprimento do acordo, o sujeito ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do seu descumprimento (art. 17-B, § 7º).

#### **4. As sanções passíveis de negociação no acordo de não persecução civil – ANPC**

As sanções previstas no art. 12, I, II e III, da Lei nº 8.429/92, ostentam natureza extrapenal e, portanto, têm caráter civil (Carvalho Filho, 2018, p. 1213). São elas, em resumo e com nuances a depender da natureza do ato de improbidade administrativa: a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios fiscais, direta ou indiretamente.

Por se tratar de um ato discricionário, cabe ao legitimado à propositura do acordo a emissão de juízo de valor e de ponderação sobre a conveniência e a oportunidade da respectiva realização. Isso demanda a prévia análise da proporcionalidade das sanções propostas em comparação à gravidade do ato ímprobo e, também, da sua efetividade, notadamente no que tange à prevenção de novas práticas ímprobos (Castro, 2020, p. 261).

Considerando que a Lei de Improbidade Administrativa estabelece como obrigatórios somente o integral ressarcimento do dano ao erário e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida eventualmente obtida, ainda que esta tenha advindo de pessoa jurídica de direito provado (art. 17-B, I e II), a imposição das demais sanções pode ser negociada entre as partes celebrantes do acordo, inclusive a perda da função pública.

Em casos mais graves, sustenta-se que, além da confissão do agente, seja exigida uma postura mais colaborativa com as autoridades, mediante fornecimento de informações de outros coautores e/ou partícipes, em conjunto com provas materiais da existência do fato ímprobo e da sua autoria (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 78). Ademais, o acordo também pode possuir e tratar de elementos processuais, por exemplo, nas situações em que o autor do ato ímprobo renuncia ao direito ao silêncio e assume o compromisso de confessar e de identificar os demais envolvidos, quando aceita a redução de prazos legais ou mesmos a renúncia à interposição de recursos ou de prazos em curso (Cambi; Lima; Noval, 2020, pp. 67/68).

Há parcela da doutrina (Castro, 2020, pp. 255/257) que classifica o acordo de não persecução cível como gênero, para abarcar as seguintes espécies abstratamente previstas na legislação: compromissos de ajustamento de conduta; acordos de não persecução em sentido estrito não instrumentais e acordos de não persecução cível de caráter instrumental.

Em resumo, os primeiros devem observar as regras da Lei de Ação Civil Pública, não cabendo ao titular dispor do conteúdo do direito material, podendo apenas tratar da forma de cumprimento da obrigação pactuada, a exemplo da reposição ao erário. Nos acordos de não persecução civil de caráter não instrumental, busca-se a rápida solução do litígio, com o ressarcimento ao erário e, a depender da gravidade do ato, a imediata imposição de sanções (atos de gravidade média/alta) ou mesmo a sua dispensa (atos de gravidade baixa/média). Por sua vez, nos acordos de não persecução civil de caráter instrumental, que corresponderiam ao acordo de colaboração premiada na improbidade ou ao acordo de leniência, o objetivo fundamental da avença é a coleta de provas e de elementos a serem fornecidas pelo agente, a fim de subsidiar novas investigações, de modo que a imposição das sanções pode ser dispensada (Castro, 2020, pp. 255/257).

Contudo, a Lei nº 8.429/92 não acolheu essa classificação ou impôs a obrigatoriedade da adoção e da prevalência de um ou mais objetivos no âmbito do acordo. Na verdade, a partir da classificação proposta, os acordos podem assumir feição mista, a depender das peculiaridades do caso concreto, cabendo ao legitimado à propositura avaliar o que se mostra mais ou menos relevante, a imediata imposição das sanções, o ressarcimento ao erário ou a obtenção de provas sobre o ato ímprobo e de seus coautores e partícipes, isolada ou conjuntamente.

Sobre o conteúdo propriamente dito do acordo de não persecução civil, defende-se que ele deverá conter: objeto específico, que trate de forma precisa as irregularidades cometidas, a fim de que não se torne uma espécie de “salvo conduto”, uma imunidade para atos pretéritos ou futuros; previsão de ressarcimento ao erário e devolução da vantagem indevida, caso existente; aplicação de ao menos uma das sanções previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92; estipulação de prazo e de condições de pagamento das prestações pecuniárias acordadas e, se o

caso, forma e prazos de execução de obrigação de fazer; obrigatória submissão à homologação judicial; obrigação de entregar documentos e informações relevantes, assim como de revelar a verdade; dentre outras (Santos; Marques, 2020, pp. 291/314).

Outra condição a ser observada é que o acordo de não persecução civil seja necessário e suficiente para reprovar a prática do ato ímprobo e prevenir a ocorrência de atos subsequentes, o que deve ser utilizado como vetores na análise e na escolha das sanções mais adequadas impostas no acordo (Castro, 2020, p. 261).

Nesse sentido, deve-se analisar o tipo do ilícito na Lei de Improbidade Administrativa a que se refere o caso concreto e examinar, respectivamente, o desvalor da ação e o desvalor do resultado.

Em relação ao primeiro exame, o modo e a forma de realização do fato, a estrutura formal da transgressão, as características pessoais do agente público, assim como sua posição hierárquica na estrutura organizacional, são fatores indispensáveis para sopesar, a maior ou menor, a responsabilidade do agente público (Osório, 2007, pp. 241 e 286). Também a premeditação, a coautoria ou participação de outros indivíduos no fato ímprobo, devem agravar o juízo negativo, enquanto o bom comportamento anterior, a confissão espontânea, assim como a provocação do ato por superior hierárquico e a conseqüente prática do ato de boa-fé são circunstâncias aptas a atenuar esse juízo (Garcia; Alves, 2016, pp. 698/699).

Quanto ao desvalor do resultado, as conseqüências advindas do ato ímprobo, a magnitude dos danos à Administração Pública e mesmo as repercussões negativas do ato são elementos aptos a fundamentar um incremento na valoração negativa desse atributo (Castro, 2020, p. 267).

Assim, mostra-se perfeitamente cabível que o acordo imponha sanções<sup>30</sup> diretamente ao agente ímprobo, pois estão inseridas em avença previamente pactuada e aceita pela vontade livre e manifesta do agente, com obrigatória supervisão e homologação judicial, à semelhança do que se verifica no acordo de não persecução penal e na colaboração premiada, não sendo viável proceder à distinção entre acordos celebrados na esfera criminal e na esfera civil, relativamente a esse tema (Cambí; Lima; Noval, 2020, p. 85).

Em outras palavras, havendo expressa concordância entre as partes, em um negócio jurídico em que houve a expressa aceitação das sanções impostas ao autor do fato ímprobo, não há razão, legal ou constitucional, para impedir a respectiva aceitação, especialmente em relação a sanções mais graves, como a perda da função pública e a suspensão de direitos políticos (Castro, 2020 p. 278).

---

<sup>30</sup> Há quem entenda que as obrigações constantes do acordo não seriam sanções propriamente ditas, mas semelhantes a sanções. Sobre o tema, cf. Pereira, 2020, p. 230.

## 5. O acordo de não persecução civil - ANPC e o processo administrativo disciplinar - PAD

A análise do presente tópico partirá de uma situação hipotética, que envolve a problemática de fundo tratada no presente trabalho.

Imagine-se um servidor público federal que comete ato de improbidade administrativa, previsto no art. 9º ou no art. 10, da Lei nº 8.429/92, e que, no curso das investigações realizadas pelo Ministério Público Federal, prévias ao ajuizamento de ação de improbidade administrativa, celebra um acordo de não persecução civil - ANPC, homologado pela Justiça Federal, por meio do qual: compromete-se a fornecer informações e provas sobre a atuação de outros servidores públicos federais em atos ímprobos de natureza semelhante, assim como obriga-se a reparar o dano ao erário, a devolver o proveito econômico indevido eventualmente obtido e ao pagamento de multa civil, de forma parcelada; como contrapartida, mantém o exercício de sua função pública e de seus direitos políticos.

Diante disso, o questionamento que se coloca é se o órgão de origem do servidor poderia instaurar procedimento administrativo disciplinar - PAD para apuração dos mesmos fatos e se, ao final, poderia aplicar-lhe a penalidade de demissão?

Inicialmente, é pertinente destacar que, de acordo com o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/90), o cometimento de ato tipificado como improbidade administrativa configura hipótese de demissão do servidor público, após regular instauração de procedimento administrativo disciplinar, nos termos do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90.

Além disso, à luz da independência entre as instâncias administrativa, criminal e civil, constante do art. 125, da Lei nº 8.112/90<sup>31</sup>, e de acordo com o entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça consubstanciado da Súmula nº 651<sup>32</sup>, a Administração Pública deve<sup>33</sup> aplicar ao servidor público a pena de demissão em virtude da prática de ato de improbidade administrativa, independentemente da existência de condenação prévia, por autoridade judiciária, à perda da função pública.

Nesse sentido, parcela da doutrina entende que a celebração do acordo de não persecução civil, por si só, não afastaria a responsabilização administrativa e penal

---

<sup>31</sup> Cf. Art. 125, da Lei nº 8.112/90: "As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si".

<sup>32</sup> "Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública".

<sup>33</sup> Sobre a natureza vinculada da aplicação da penalidade de demissão, cf. Súmula nº 650, do Superior Tribunal de Justiça: "a autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no artigo 132 da Lei 8.112/1990".

pelo mesmo fato. Igualmente, o acordo não importaria reconhecimento de qualquer tipo de responsabilidade para fins diversos daqueles expressamente estabelecidos no acordo, o que permitiria, em tese, a regular instauração, tramitação e ulterior aplicação de penalidade de demissão ao servidor no âmbito de um processo administrativo disciplinar (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 69).

A inviabilidade de extensão dos benefícios de uma instância para a outra fundamentar-se-ia no princípio da legalidade, que rege as disposições do processo administrativo disciplinar – PAD, segundo as quais inexistente na Lei nº 8.112/90 preceito específico “que imponha ou faculte à Administração Pública, no exercício de seu poder disciplinar, a extensão das benesses da colaboração premiada<sup>34</sup> ao processo administrativo disciplinar” (Brasil, 2018)<sup>35</sup>, sendo inviável admitir “sua aplicação analógica em proveito do servidor público” (Brasil 2018).

A fim de que o servidor pudesse eventualmente beneficiar-se da manutenção de sua função pública, a partir do caso hipotético, seria necessário que provocasse um diálogo interinstitucional entre a esfera administrativa, representada pela pessoa jurídica de direito público a que vinculada (União), e a civil (Ministério Público Federal), a permitir que o ajuste celebrado no âmbito da improbidade administrativa produzisse efeitos no PAD - processo administrativo disciplinar – ou mesmo que a própria União celebrasse o ANPC em nome próprio<sup>36</sup>. Para tanto, em razão da independência das instâncias, seria necessária uma reunião entre as instituições (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 69)<sup>37</sup>, a possibilitar que a União firmasse um Termo de Ajuste de Conduta ou ANPC<sup>38</sup>, vinculando-se ao teor da avença

---

<sup>34</sup> Acordo na esfera penal *mutatis mutandi* aplicável ao tema sob análise.

<sup>35</sup> Ressalte-se que ainda se trata do único acórdão que tratou especificamente sobre o assunto. Realizando-se a pesquisa no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (<https://scon.stj.jus.br/SCON/> - Acesso em: 22 jul. 2024) e inserindo os argumentos “colaboração premiada”, “pad” e “benefícios” corresponde ao único julgado que aparece no respectivo resultado. No mesmo sentido é o que consta da Edição nº 194, da Jurisprudência em Teses, do Superior Tribunal de Justiça, especificamente na Tese nº 09: “Os benefícios legais da colaboração premiada não são aplicáveis no âmbito do processo administrativo disciplinar” (in [https://scon.stj.jus.br/docs\\_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%20194%20-%20Colaboracao%20Premiada%20II.pdf](https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%20194%20-%20Colaboracao%20Premiada%20II.pdf). Acesso em: 22 jul. 2024). Isso, entretanto, não tem o condão de refletir “jurisprudência pacífica” da Corte sobre o assunto.

<sup>36</sup> Sobre a extensão da previsão do art. 17-B, da Lei nº 8.429/92, às pessoas jurídicas de direito público, cf. STF, ADI nº 7.042, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, Dj-e 28/02/2023.

<sup>37</sup> “Essa atuação coordenada entre órgãos de um mesmo Ministério Público já havia sido externada em caso da Operação “Lava Jato”, pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no inquérito civil 1.30.001.001111/2014-42. Na ocasião, restou consignado: “A atuação integrada – senão concentrada no mesmo órgão, como propugnado por esta Câmara de Coordenação e Revisão, ao demandar de todas as unidades a criação dos Núcleos de Combate à Corrupção – pode garantir que os acordos interessem e sejam aproveitados tanto em uma esfera quando noutra, evitando o risco de eventuais contradições e incompatibilidades, que possam representar risco à segurança jurídica” (Brasil, 2016a).

<sup>38</sup> A União, na condição de pessoa jurídica de direito público legitimada à propositura da ação de improbidade administrativa, possui a faculdade de celebrar termo de ajuste de conduta, se assim desejar e se mostrar vantajoso e o próprio ANPC. Cf. art. 17, caput, da Lei 8.429/92, na redação anterior a 2021, art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85 e Brasil, 2022b.

compromissada no âmbito da improbidade administrativa (Cambi; Lima; Noval, 2020, p. 69).

Assim, de acordo com as regras vigentes do processo administrativo disciplinar – PAD, previstas na Lei nº 8.112/90, “a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”<sup>39</sup>. Não sendo este o caso em decorrência da celebração do acordo, seria inviável a sua produção de efeitos no âmbito administrativo, especialmente a manutenção da função pública, caso comprovada a responsabilidade no âmbito do processo administrativo disciplinar – PAD.

Essa resposta ao questionamento, contudo, não leva em consideração o mais recente entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca dos limites da utilização das provas e das informações obtidas do agente que aceita colaborar com o Estado e, também, a doutrina que defende a transversalidade dos efeitos de um acordo em outras instâncias.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência no sentido de que as informações e as provas obtidas em um acordo de colaboração premiada, celebrado na esfera penal, podem ser compartilhadas com outras instâncias, como a civil ou a administrativa (Brasil, 2014; Brasil, 2008). Entretanto, esses elementos não podem ser utilizados em desfavor do próprio agente, mas apenas em relação a terceiros (Brasil, 2020a), caso contrário haveria riscos à própria efetividade do acordo e à esfera de direitos dos sujeitos que consentiram em colaborar com a persecução estatal (Lamy, 2014, pp. 159/161).

Além disso, a própria Corte entende que é necessário que o Estado viabilize o cumprimento dos termos do acordo celebrado (Brasil, 2018a), tanto no que se refere às obrigações do sujeito, quanto em relação aos benefícios que advenham da avença. Isso não impede, entretanto, que outras autoridades que não aderiram ao acordo realizem investigações distintas, a exemplo de fatos novos ou não incluídos, desde que haja respeito aos termos do acordo em relação a seus aderentes, diante de potencial prejuízo a esses indivíduos (Brasil, 2018b).

Em outras palavras, as provas oriundas de um acordo de colaboração podem ser compartilhadas com outros órgãos, mas desde que os elementos colhidos não sejam utilizados contra os próprios agentes colaboradores para produzir sanções e punições diversas daquelas pactuadas expressamente<sup>40</sup>. Admitir-se entendimento contrário configuraria prática abusiva do Estado, em violação à boa-fé e ao direito a não autoincriminação<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Cf. Art. 126, da Lei nº 8.112/90. No mesmo sentido, cf. Brasil, 2014.

<sup>40</sup> Cf. Orientação Conjunta 1/2018, do MPF.

<sup>41</sup> Cf. Voto do Min. Gilmar Mendes em Brasil, 2020a.



Segundo a doutrina, ao optar por colaborar, o agente voluntariamente abre mão do exercício do direito constitucional ao silêncio, auxiliando as autoridades com provas e informações relevantes, passando a ter, em troca, direito subjetivo às sanções premiais acordadas (Barroso, 2019). Esses elementos do acordo devem ser transportados para outras instâncias (transversalidade), o que obsta, por exemplo, a demissão do servidor público na esfera administrativa ou a perda do cargo em ação de improbidade administrativa, caso o acordo seja celebrado na instância criminal e expressamente afaste essa sanção (Castro, 2020, pp. 264/265) e vice-versa.

Com efeito, a doutrina aponta que não há sentido fornecer benefícios para um sujeito colaborador em um âmbito e esse mesmo agente ser punido em razão dos mesmos fatos em outra seara. Tratar-se-ia de incoerência na atuação do Estado, violadora da boa-fé e da confiança legítima, ao obter do colaborador elementos que foram reputados relevantes em decorrência da voluntária disposição do direito ao silêncio e à não autoincriminação. No caso da improbidade administrativa, o objetivo da Lei nº 8.429/92 é justamente proteger o patrimônio e a moralidade públicos, o que acaba sendo alcançado com a celebração do acordo, que muitas vezes acelera a reparação do dano causado ao erário e a recuperação de ativos (Mendonça, 2012)<sup>42</sup>.

Em suma, as provas obtidas em virtude do acordo podem ser utilizadas em outras searas, tendo como contrapartida a necessidade de o Estado observar e garantir os benefícios do acordo em sua integralidade, inclusive em outras instâncias (Barroso, 2019). Trata-se do dever do Estado “de honrar o compromisso assumido no acordo de colaboração, concedendo a sanção premial estipulada, legítima contraprestação ao adimplemento da obrigação por parte do colaborador” (Brasil, 2016).

Diante dessas considerações, a resposta à pergunta elaborada no presente tópico deve ser negativa, de modo que não poderia ser instaurado um processo administrativo disciplinar – PAD e aplicada a penalidade de demissão, a partir dos mesmos fatos, quando verificada a celebração de um acordo de não persecução civil que resguardasse a manutenção da função pública ao servidor público.

---

<sup>42</sup> A despeito do argumento indicado, consta, em sentido contrário, na Edição nº 194, da Jurisprudência em Teses, do Superior Tribunal de Justiça, especificamente na Tese nº 10: “Os benefícios legais da colaboração premiada não são aplicáveis no âmbito da ação de improbidade administrativa”. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/docs\\_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%20194%20-%20Colaboracao%20Premiada%20II.pdf](https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%20194%20-%20Colaboracao%20Premiada%20II.pdf). Acesso em: 22 jul. 2024). Entretanto, os dois julgados indicados como fonte do entendimento (Brasil, 2020b e 2021b) referem-se a fatos ocorridos sob a égide da antiga redação do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92, que expressamente vedava “a transação, acordo ou conciliação”. A conferir se diante das alterações legislativas indicadas no presente estudo o posicionamento constante desses dois acórdãos será mantido.

Independentemente da legitimação concorrente à celebração do ANPC conferida pelo STF na ADI nº 7.042, isso demonstra a importância do diálogo interinstitucional previsto no art. 17-B, da Lei nº 8.429/92, com redação conferida pela Lei nº 14.230/21, a fim de que eventual acordo de não persecução civil seja feito de forma completa e levando em consideração perspectivas institucionais eventualmente distintas daquelas do Ministério Público, que possam se refletir no respectivo conteúdo, notadamente diante da transversalidade dos efeitos do acordo em outras instâncias e do dever de observância pelo Estado como um todo dos seus respectivos termos.

## 6. Conclusão

O acordo de não persecução civil – ANPC corresponde ao negócio jurídico celebrado entre o Ministério Público e o sujeito ativo da prática do ato de improbidade administrativa, com a finalidade de solucionar consensualmente o litígio, em situações que se mostrem vantajosas ao Estado, com prévia e necessária homologação judicial, mediante a imediata aplicação das sanções voluntariamente acordadas e o obrigatório ressarcimento integral do dano e da vantagem indevida eventualmente obtida.

Configura mecanismo que converge e legitima a consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, algo já amplamente difundido no Direito Penal e, também, no Direito Administrativo, em consagração ao princípio da eficiência, previsto no *caput*, do art. 37, da CF/88.

Representa ato de natureza discricionária, incumbindo ao Ministério Público e à pessoa jurídica de direito público – pós ADI nº 7.042 – a emissão de juízo de valoração e de ponderação sobre a conveniência e a oportunidade da respectiva realização. Isso demanda a prévia análise da proporcionalidade das sanções propostas em comparação à gravidade do ato ímprobo e também da sua efetividade, notadamente no que tange à prevenção de novas práticas ímprobas.

Considerando que a Lei de Improbidade Administrativa estabelece como obrigatórios somente o integral ressarcimento do dano ao erário e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida eventualmente obtida, ainda que esta tenha advindo de pessoa jurídica de direito provado, a imposição das demais sanções pode ser negociada entre as partes, inclusive a perda da função pública. Em contrapartida, a celebração do acordo pelo agente ímprobo evita a submissão a um processo judicial e a todos os ônus dele decorrentes, como a morosidade da justiça, a eventual submissão a medidas cautelares patrimoniais, honorários advocatícios etc.

Em uma acepção tradicional, mais restrita, seria inviável estender os benefícios do acordo de não persecução civil – ANPC para o processo administrativo disciplinar – PAD, ao fundamento da independência das instâncias, da vinculação à aplicação da

penalidade de demissão nos casos de improbidade administrativa e do princípio da legalidade. Nos termos da Lei nº 8.112/90, inexistente preceito específico que imponha ou faculte à Administração Pública a extensão das benesses do acordo ao processo administrativo disciplinar, sendo inviável admitir sua aplicação analógica em proveito do servidor público.

Por outro lado, em uma análise que leva em consideração o mais recente entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a colaboração premiada e, também, a doutrina que defende a transversalidade dos efeitos de um acordo em outras instâncias, seria viável estender os benefícios do acordo de não persecução civil – APNC para o processo administrativo disciplinar – PAD.

Nesse sentido, ao optar por colaborar, o agente voluntariamente renuncia ao exercício do direito constitucional ao silêncio, auxiliando as autoridades com provas e informações relevantes, passando a ter, em troca, direito subjetivo às sanções premiais acordadas. Esses elementos do acordo devem ser transportados para outras instâncias (transversalidade), o que impediria, por exemplo, a demissão do servidor público na esfera administrativa. Com efeito, a doutrina aponta que não há sentido fornecer benefícios para um sujeito colaborador em um âmbito e esse mesmo agente ser punido em razão dos mesmos fatos em outra seara, o que representaria incoerência na atuação do Estado, violadora da boa-fé e da confiança legítima.

Essa divergência de entendimentos demonstra a importância do diálogo interinstitucional previsto no art. 17-B, da Lei nº 8.429/92, a fim de que eventual acordo de não persecução civil seja celebrado de forma completa e levando em consideração perspectivas institucionais eventualmente distintas envolvendo a pessoa jurídica de direito público e o Ministério Público, que possam se refletir no respectivo conteúdo.

## 7. Referências

- ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.
- ANDRADE, Landolfo. *Acordo de não persecução civil: primeiras reflexões*. Gen Jurídico. Publicado em 05/03/2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-ivel/>. Acesso em: 01 jul. 2024.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *A noção jurídica de interesse público*. Grandes temas de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.

- BARROSO, Anamaria Prates. A Transversalidade do Acordo de Colaboração Premiada e seus Efeitos na Demissão do Servidor Público. *Revista Brasileira de Ciências Criminais - RBCCRIM*, v. 157, jul. 2019.
- BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo*. Revista Direito Processual Geral. Rio de Janeiro, 2005.
- BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Voto 9212/2016, inquérito civil 1.30.001.001111/2014-42, rel. Procuradora Mônica Nicida Garcia. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442\\_Reduzido.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf). Acesso em: 16 de ago. 2020.
- BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Rel. Subprocuradora-Geral da República Mônica Nicida Garcia. Voto nº 9212/2016, no bojo do Inquérito Civil nº 1.30.001.001111/2014-42. (2016a).
- BRASIL. Projeto de Lei n. 10372, de 2018. Disponível em: <https://www.camara.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>. Acesso em: 29 ju. 2024. (2022a)
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acordo no AREsp 1314581/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/02/2021, DJe 01/03/2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acordo no AREsp 1314581/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 23/02/2021, DJe 01/03/2021 (2021b);
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no RMS n. 48.925/SP, relatora Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/3/2018, DJe de 5/4/2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AR nº 4.235, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, j. 10/12/2014, DJe de 18/12/2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 23.464/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 11/12/2019, DJe de 13/12/2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1464287/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, j. 10/03/2020, DJe 26/06/2020 (2020b);
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 161.251/PR, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 10/5/2022, DJe de 16/5/2022.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 7.042, Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, j. 17/02/2022 (2022b).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR na Pet nº 7065, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 30/10/2018, DJe 19/02/2020 (2020a).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg no Inq. nº 4420, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/08/2018 (2018a).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC nº 127.483, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 27/08/2015, DJe 04/02/2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. INQ-QO nº 2.725, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, j. 25/06/2008, publicado em 26/9/2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC-MS nº 35.435, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13/04/2018 (2018b).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 810.906, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 25/5/2015, DJe 28/5/2015.
- CABRAL, Antônio do Prado. *Convenções processuais*. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.
- CAMBI, Eduardo, LIMA, Diogo de Araujo, NOVAL, Mariana Sartori. Reflexões sobre o regime jurídico do acordo de não persecução cível. *Pacote anticrime*: volume I. Organizadores: Eduardo Cambi, Danni Sales Silva, Fernanda Marinela. Curitiba : Escola Superior do MPPR, 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.
- CASTRO, Renato de Lima. Acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa. *Pacote anticrime*: volume I. Organizadores: Eduardo Cambi, Danni Sales Silva, Fernanda Marinela. Curitiba : Escola Superior do MPPR, 2020.
- DAL POZZO, Antonio Arnaldo Ferraz. Em torno do 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>. 2021. Acesso em: 22 abr. 2024.
- DIPP, Gilson. A dosimetria das sanções por improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-19/opiniaao-dosimetria-sancoes-improbidade-administrativa>. 2019. Acesso em: 22 abr. 2024.
- GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7. ed. Lúmen Júris, 2013.

- LAMY, Anna Carolina. *Reflexos do acordo de leniência no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.
- MENDONÇA, Andrey Borges. *Roteiro de Colaboração Premiada*. São Paulo: Mimeo, 2012.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- PALMA, Juliana Binacorsi de. A consensualidade na administração pública e seu controle judicial. *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos*. Coord. Daniela Minsteiro Gabbay e Bruno Takahashi. São Paulo: Gazeta Jurídica, 2014.
- PEREIRA, Rafael. Parâmetros para aplicação do acordo de não persecução cível criado pelo pacote anticrime (Lei nº 13.964/2019). *Pacote anticrime: volume I*. Organizadores: Eduardo Cambi, Danni Sales Silva, Fernanda Marinela. Curitiba : Escola Superior do MPPR, 2020.
- PINHEIRO, Igor Pereira. *Lei anticrime e acordo de não persecução cível – aspectos teóricos e práticos*. Fortaleza: Jhimuzno, 2020.
- ROXIN, Claus. *Problemas básicos del derecho penal*. Madrid: Reus, 1976.
- SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo. *Revista de Processo*, v. 303, maio/2020.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SOUZA, Renne do Ó. *Os efeitos transversais da colaboração premiada e do acordo de leniência*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.
- TAMANHAHA, Rodolfo, BATICH, Filipe Lovato, RAFIH, Rhasmye El. *Dois anos do acordo de não persecução cível: retrospectiva e tendências*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-27/opiniao-dois-anos-acordo-nao-persecucao-civel>. 2022. Acesso em: 22 abr. 2024.