

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA - ASCES/ UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL SOB A ÓTICA DOS  
PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFETIVIDADE: a legitimidade do  
Ministério Público e a sua aplicabilidade no Agreste pernambucano**

ALYSSON THIAGO SILVA CINTRA FARIAS

MILLENY GABRIELY DA SILVA

PAULA MONICK DE OLIVEIRA GOMES

**CARUARU**

**2023**

ALYSSON THIAGO SILVA CINTRA FARIAS  
MILLENY GABRIELY DA SILVA  
PAULA MONICK DE OLIVEIRA GOMES

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL SOB A ÓTICA DOS  
PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFETIVIDADE: a legitimidade do  
Ministério Público e a sua aplicabilidade no Agreste pernambucano**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Curso de Direito.

Orientador: **Prof. Dr. Luis Felipe A. Barbosa.**

**CARUARU**

**2023**

## **BANCA EXAMINADORA**

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Presidente: Prof.

---

Primeiro Avaliador: Prof.

---

Segundo Avaliador: Prof.

## RESUMO

O presente estudo analisa o instituto do acordo de não persecução cível, inovação trazida pela Lei 11.230/2021, que alterou a Lei 8.429/1992, em especial sob os novos aspectos trazidos pela consensualização no Direito Administrativo, a fim de compreender, por meio da base doutrinária e segmentada nas Resoluções do Ministério Público, a aplicação da lei em casos práticos. Neste sentido, a partir de pesquisa exploratória e qualitativa, se busca identificar quais os parâmetros utilizados pelo Ministério Público para a propositura dos acordos e seus respectivos conteúdos, uma vez que se trata de um órgão com independência funcional conferido pela Carta Magna. Para parcela da doutrina, há capacidade para a homologação do acordo no âmbito interno, enquanto outra parcela entende a necessidade de ratificação judicial, tanto em sua forma quanto matéria, para maior imparcialidade acerca do tema. Entretanto, este segundo entendimento subtrai um dos principais intuitos do acordo, pautado na celeridade, dado que a ação de improbidade administrativa se estende por um período médio de 06 (seis) anos para a sua resolução definitiva. Diante da falta de ato normativo do Ministério Público Federal que discipline o procedimento a ser adotado em relação à formalização e homologação do acordo de não persecução cível, os Ministérios Públicos estaduais estão produzindo cartilhas e Resoluções próprias sobre o seu processamento, validando o entendimento de que o Conselho Superior é a instância apta para validar o acordo e determinar sua execução, diferenciando-se do entendimento jurisdicional, que defende que cabe ao Judiciário a verificação da formalidade e da materialidade do caso concreto, raciocínio que parece não atender ao critério da celeridade, base fundamental do instituto.

**Palavras-Chave:** Ministério Público; Consensualização; Acordo de não persecução cível; Formalização; Homologação extrajudicial.

## ABSTRACT

This study analyzes the institute of the civil non-prosecution agreement, innovation brought by Law 11.230/2021, which change Law 8.429/1992, specially about the new aspects brought by consensus in Administrative Law, to understand through the literature and segmented basis of Resolutions of the Public Prosecution, the application of the law in practical cases. In this sense, based on exploratory and qualitative research, which parameters are used by the Public Prosecutor to propose agreements and their respective contents, since it is a organization with functional independence given by Magna Carta. For a part of literature, exists the capacity to ratify the agreement internally, while another part of literature understands that it is need for judicial ratification, both in their form and matter, for a nice impartiality on the subject. However, this second understanding take off one of the main purposes of the agreement, based on speed, since that the improbity lawsuit extends for an average period of 06 (six) years for its definitive resolution. In the front of the lack normative act of Federal Public Prosecution that discipline about the procedure to be adopted in relation to the formalization and ratification of the civil non-prosecution agreement, the Districts Publics Prosecution are producing their own booklets and Resolutions on their processing, validating the understanding that the Superior Council is the appropriate organization to validate the agreement and determine its execution, different to a jurisdictional understanding that defense that it is up to the Judiciary to verify the formality and materiality of the practical case, reasoning that doesn't saw the aspect of celerity, the fundamental base of the institute.

**Key words:** Public prosecutor; Consensus; Civil non-prosecution agreement; Extrajudicial homologation.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. OS TIPOS DE MEIOS CONSENSUAIS PRESENTES NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. A HOMOLOGAÇÃO DO ANPC ÂMBITO INTERNO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. A AUSÊNCIA DE BANCO DE DADOS PARA REGISTRO DOS ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEIS.....</b>	<b>12</b>
<b>2.4. A REPERCUSSÃO DOS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL CELEBRADOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO.....</b>	<b>13</b>
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>17</b>

## **ABREVIATURAS**

ANPC: Acordo de Não Persecução Cível;

ANPP: Acordo de Não Persecução Penal;

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público;

CPC: Código de Processo Civil;

CSMP: Conselho Superior do Ministério Público;

PJ: Promotor de Justiça;

PJDC: Promotor de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital;

MPF: Ministério Público Federal;

MPGO: Ministério Público de Goiás;

MPs: Ministérios Públicos;

MPPE: Ministério Público de Pernambuco;

TAC: Termo de Ajustamento de Conduta;

STJ: Superior Tribunal de Justiça;

TJPE: Tribunal de Justiça de Pernambuco.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a nova redação trazida pela Lei nº 13.964/2019, mais conhecida como Pacote Anti-crime, especificamente em seu artigo 17-A, o qual regulamenta a matéria sobre o acordo de não persecução cível (ANPC) no âmbito da Administração Pública, houve mudanças significativas para a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e opostas ao que era previsto anteriormente.

Ocorre que a redação anterior da Lei de Improbidade Administrativa disciplinava uma série de questões de improbidade sob perspectiva diversa, destacando-se em especial a previsão do artigo 17, §1º, que não admitia a possibilidade de transações, acordos e conciliações.

O Novo Código de Processo Civil (CPC) alterou a sistemática processual, tendo utilizado os meios consensuais de autocomposição, conciliação e arbitragem. Cumpre destacar que a Lei do Pacote Anti-crime utilizou premissas constantes no CPC, com impacto significativo para a Administração Pública, que passou a adotar uma série de novos institutos, em especial o negócio jurídico definido como Acordo de não persecução cível (ANPC). Nesta espécie, constam como partes acordantes o Ministério Público e a pessoa física ou jurídica que tenha praticado um ato de improbidade, buscando-se uma maior resolutividade e eficiência para tais situações.

Nesta perspectiva, o ANPC é cabível nas hipóteses em que se observa os indícios de autoria e materialidade na prática de ato de improbidade administrativa e quando houver interesse público para a rápida resolução do caso em questão. Com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, tornou-se dispensável o conflito, a propositura ou a continuidade da ação que teria como objetivo final uma sanção ao agente e terceiro ímprobos.

A importância deste estudo decorre da problematização sobre a vedação inicial do acordo, tendo em vista que o Ministério Público de Pernambuco tem aplicado o instituto historicamente, mesmo sem autorização expressa, uma vez que os artigos que viabilizaram a celebração destes acordos foram inicialmente vetados, erguendo a discussão sobre a constitucionalidade de sua aplicabilidade, diante dos princípios da legalidade e da efetividade.

A relevância do caso se dá pela aplicabilidade do acordo, mesmo com a realização do veto presidencial, no qual, impediu a publicação do Art. 17, de forma que, o método consensual em questão encontra-se no limbo, uma vez que os Ministérios Públicos Estaduais unilateralmente estão produzindo Resoluções para sanar tal vácuo no ordenamento jurídico,

como por exemplo, a Resolução nº 01 de 10.02.2020 do MPPE, em que manifesta seu interesse em dissuadir a autocomposição em compromisso de ajustamento de conduta, reduzindo a litigiosidade.

Diferentemente do realizado pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco, o MPMGO celebrou o primeiro acordo de não persecução criminal e cível empregando a Resolução nº 179/17, de janeiro de 2020, o qual foi devidamente encaminhado para Justiça Federal no Estado de Goiás.

Outrossim, urge destacar que o ANPC gerou diversas controvérsias quanto a legitimidade exclusiva do Ministério Público para proposição deste acordo, de modo que para solucionar tal conflito, houve o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7042 (2022), no qual o Supremo Tribunal Federal, por meio do Relator Alexandre de Moraes, declarou a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, com redação atualizada pela Lei nº 14.230/2021.

Nesse diapasão, a Corte Suprema entendeu pela necessidade de restabelecer a legitimidade concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas no que compreende o Acordo de Não Persecução Cível. Contudo, apesar de abranger os legitimados, houve a compreensão da suspensão do §3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que essa determinava a obrigatoriedade de manifestação do Tribunal de Contas competente, no prazo de 90 (noventa) dias, para o cálculo do ressarcimento em caso do ANPP, regra que se aplicava por analogia ao ANPC.

Deste modo, com a finalidade de compreender o referido fenômeno do acordo de não persecução cível, na perspectiva de analisar a sua aplicação perante o Ministério Público de Pernambuco, com o objetivo de encontrar sua legitimidade, examinando os princípios da legalidade e da efetividade, assim, na busca de encontrar os critérios utilizados e verificar a necessidade ou não dos acordos de não persecução cível, como instrumento efetivo de garantia da justiça.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. Os tipos de meios consensuais presentes no ordenamento jurídico.**

De imediato, cumpre destacar alguns dos meios consensuais previstos na legislação pátria que possibilitam a suavização ou extinção das sanções administrativas e civis. Portanto, o acordo de leniência é uma negociação no qual permite a empresa infratora colaborar e receber benefícios em troca na investigação em que os órgãos de controle interno, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que poderão celebrar acordos de forma isolada ou juntamente com o Ministério Público ou a Advocacia Pública para conceder o perdão ou redução das sanções contra pessoa jurídica que praticarem atos ilícitos contra os órgãos supramencionados.

Do mesmo modo, se faz necessário mencionar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei de Ação Civil Pública, no qual, permite aos órgãos públicos legitimados, integrando o Ministério Público, que celebrem um acordo extrajudicial, cuja finalidade é tratar conflitos com a adequação de conduta dos transgressores de direitos difusos e coletivos. Destaca-se ainda que o TAC é uma das formas de soluções de conflitos, pelo qual, afasta a intervenção do judiciário, visando a morosidade, como também o seu encerramento após seu cumprimento, salvo se realizado nos autos de um processo judicial em curso. Atuando no Ministério Público por meio de Inquérito Civil.

Cumpre fazer menção ao acordo de não persecução penal uma vez que este é mais abrangente, logo, possuindo uma legislação completa, diferentemente do acordo de não persecução cível. Formalizado pela Lei 13.964/2019 conhecida como pacote anti-crime presente no art. 28-A o qual é destinado aos crimes de média gravidade, com objetivo de evitar o ajuizamento da denúncia o investigado deverá confessar formalmente e circunstancialmente a prática da infração penal, contudo, a pena mínima deve ser inferior a 4 (quatro) anos e não pode ter ocorrido violência ou grave ameaça.

O acordo supramencionado deve ser firmado pelo Ministério Público, investigado e seu defensor, buscando dessa forma uma maior celeridade da justiça e diminuição de casos no âmbito judicial, todavia, sua homologação deverá ser realizada em audiência na qual o juiz deverá verificar sua voluntariedade e com isso, será homologado por este que devolverá os autos ao Ministério Público para a devida execução perante o juízo de execução penal.

Outro meio consensual é o acordo de não persecução cível, que se trata de um negócio jurídico possível de realização na esfera judicial ou extrajudicial, tendo como caráter a celeridade processual e a efetividade, em demandas de vantajoso interesse público. O legitimado para celebrar é o Ministério Público em situações comprovadas de grande lesividade ao patrimônio público praticadas por pessoas físicas ou jurídicas em atos ilícitos. Com base na resolução 01 de 2020, constata-se que o Ministério Público de Pernambuco busca, além do ressarcimento ao dano, a possibilidade de pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, suspensão dos direitos políticos e, em caso de agente público, exoneração da função pública ocupada.

Prima facie é primordial destacar que o Ministério Público, ao longo dos anos, instituiu diversas Resoluções normativas com o objetivo de trazer para o âmbito jurídico práticas de autocomposição e celeridade processual, tendo em vista que o procedimento litigioso não era suficiente para nova ordem jurídica que estava sendo preestabelecida.

Tais práticas de mediação são fruto de uma construção ao longo dos anos realizada pelo Ministério Público, no qual permite ser citado como exemplo a resolução 118 de 2014, anterior ao Código de Processo Civil, em que constava expressamente as medidas de conciliação e mediação que viriam a ser utilizadas no supramencionado. Além desta resolução, se faz necessário fazer menção à resolução 179 de 2017 e a Resolução nº 01 de 2020 que traz expressamente os procedimentos do ANPC.

Desta forma, destaca-se o entendimento doutrinário de Oliveira (2022) que menciona que, apesar de não haver obrigatoriedade para o oferecimento do ANPC por parte do MP, é recomendável que o referido órgão estabeleça aos seus membros, por meio de atos normativos, parâmetros objetivos para propositura dos acordos e seus respectivos conteúdos, com o intuito de garantir uma maior racionalidade e isonomia, sem afastar a discricionariedade inerente à atuação de cada membro.

No ordenamento jurídico brasileiro haviam duas doutrinas, a primeira que tinha como objetivo a consensualização de colaboração, no qual ambos tinham que oferecer algo para validar o acordo; já a segunda doutrina, denominada pura reprimenda, o Estado abria mão do processo e aceitaria o curso do processo para ter informações diretas da realização do ato ilícito. Tais teorias foram amplamente utilizadas para adequação do acordo de não persecução cível na redação originária da Lei nº 8.429/1992, sendo tais atos discutidos pela Medida Provisória nº 703/2015 com o objetivo de revogação, contudo, não foi possível, pois o artigo detinha uma vedação.

## **2.2. A homologação do ANPC pelo Ministério Público de Pernambuco.**

Pela força dos princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional conferidos ao Ministério Público, através da Carta Magna por meio do artigo 127, §1º, o órgão ministerial julga ter autonomia suficiente para realizar os acordos de não persecução cível, possibilitando assim a desnecessidade de homologação judicial, consoante é obrigatório no acordo de não persecução penal, para iniciar a execução das sanções estabelecidas pelo mesmo.

Para Emerson Garcia (2021) é imprescindível a homologação judicial para garantir segurança jurídica; caso seja realizada de maneira extrajudicial pelo Ministério Público, a Fazenda Pública teria a mesma oportunidade para a realização com a sua própria homologação.

Cabe destacar que tal entendimento foi adotado pela primeira seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do EAREsp 102585 (BRASIL, 2012), no qual tornou possível a homologação judicial nas ações de improbidade administrativa até mesmo na fase recursal.

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

Entretanto, para alguns promotores de justiça, seria mais adequado utilizar-se do princípio da independência funcional, estendendo-se que a homologação realizada pelo próprio órgão sem interferência jurisdicional seria suficiente para alcançar o objetivo do ANPC.

Vislumbra-se até mesmo uma terceira hipótese referente à homologação e à interferência jurisdicional, no qual já foi adotada pelo MPPE na Resolução nº 01/2020, a qual prevê, em seu Art. 6º, §12 que o acordo tomado na esfera judicial será submetido à homologação pelo respectivo juízo, no qual deverá obrigatoriamente ser comunicado ao Conselho Superior do Ministério Público (CNMP) para fins de registro.

Para os casos em que for realizado o acordo extrajudicial, será estabelecido consoante o Art. 6º, §15 da referida Resolução, em que só terá eficácia após a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, sendo essa a possibilidade de homologação apenas pelo referido órgão.

Na esfera extrajudicial, será obrigatoriamente sigiloso o acordo, sendo possível somente o acompanhamento pelo Ministério Público e o acusado. Enquanto na esfera judicial não é obrigatório, devendo, caso julgue necessário, o juiz determinar através de despacho. Cumpre mencionar que tal expectativa está elencada no mesmo artigo supramencionado, em seu parágrafo 13.

Oportunamente, faz-se necessário constar que tal entendimento é admitido pelo Ministério Público de Pernambuco, uma vez que não houve nenhuma Resolução do Ministério Público Federal para ditar sobre o procedimento do ANPC e sua devida homologação, quando proveniente de acordo extrajudicial.

Referente ao descumprimento do ANPC pelo sujeito que praticou o ato ímprobo, há dois entendimentos na doutrina pátria, no qual o primeiro raciocínio discorre que o juiz ao julgar a homologação do acordo, teria apenas a competência de observar os atos formais praticados no acordo, de modo que não poderia levantar questões acerca de sua matéria em si. Enquanto o segundo, diz que diante do poder discricionário conferido ao juiz, este poderia julgar matérias formais e materiais, portanto, permite que defina se os atos praticados no acordo são legais, bem como seu conteúdo.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ conheceu, através do REsp 102.585 - RS (BRASIL, 2012), o segundo entendimento, de forma a vincular o juiz à causa, de modo que caso não seja cumprido o acordo, por se tratar de título executivo extrajudicial, ao executar este, possibilita que o juiz interfira no conteúdo em si do acordo. Desta feita, busca observar se atende os objetivos da coletividade à luz de particularidades subjetivas e objetivas.

Em desencontro com este raciocínio, há o princípio do promotor natural no qual preconiza que apenas o promotor tem competência de atuar no caso e definir as questões formais e materiais, estando relacionado à perspectiva do princípio da independência funcional ora debatido acima.

Por conseguinte, merece prosperar o entendimento adotado pelo STJ, no qual vincula o juiz à causa, de forma que ocorra um equilíbrio entre a sanção proferida ao indivíduo e o que a coletividade tem como objetivo. Portanto, compreende pela necessidade do magistrado observar o princípio da legalidade, atuando de acordo com o previsto na legislação sem tomar decisões autoritárias, bem como o princípio da efetividade, uma vez que o ANPC tem como finalidade a celeridade para as partes e a restituição do prejuízo ao Erário.

### **2.3. A ausência de banco de dados para registro dos acordos de não persecução cível**

Apesar de não existir regra prevista formalmente na Lei nº 8.249/1992, mas por meio das Resoluções proferidas pelo Ministério Público Federal e Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco, faz-se necessária a criação de um banco de dados para sistematização e ampla divulgação de informações dos processos em que for realizada a autocomposição, conforme dispõe o Art. 8º da Resolução nº 179/2017 do CNMP, *in verbis*:

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.

Por mais que tenha o artigo previsto na Resolução, ainda não está disponível para acesso da população ou sequer existe o banco de dados supramencionado no âmbito do Ministério Público Federal.

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão de Combate à Corrupção proferiu a Orientação nº 10-2020 (BRASIL, 2020), na qual consta em seu art. 17, §§3º e 4º que se faz necessária a divulgação dos acordos de não persecução cível perante a base de dados, respeitando a Política Nacional do ANPC, no qual se faz necessário a criação e atualização dos cadastros, respeitando o sigilo quando imprescindível para o processo.

Ao contrário da inércia do MPF sobre o tema, o MPPE almejou, através da Resolução nº 01/2020, a criação de um sistema de divulgação, porém, realizou de maneira interna para os servidores e membros do órgão ministerial. Dessa forma, foi criado o Sistema SIM e a ferramenta digital Consensus, uma plataforma de inteligência artificial que foi desenvolvida para detalhamento do ANPP e que também está sendo utilizada para os registros do ANPC,

uma vez que ambos os sistemas são utilizados em conjunto com o Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE.

Por mais que tenha ocorrido a criação da plataforma, não houve a implementação para a Promotoria, de forma interna, em âmbito estadual. Desta feita, consoante o elucidado, convém observar o disposto na Resolução nº 01/2020 do CSMP de Pernambuco, em seu Art. 5, §10:

Art. 5o A iniciativa da proposta para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível poderá ser do responsável pelo ato de improbidade administrativa, hipótese em que a proposta será apresentada de forma isolada, por um ou mais investigados, ou conjuntamente, por todos os envolvidos.

[...]

§10 O Acordo de Não Persecução Cível, após sua homologação, será encaminhado ao banco de dados do Ministério Público do Estado de Pernambuco, para fins de registro, observado o art. 8º, da Resolução CNMP nº 179/2017;

Nesse diapasão, é possível observar que o princípio da efetividade não está sendo devidamente cumprido, uma vez que consta a previsibilidade nas Resoluções emitidas; todavia, não houve a incorporação no cotidiano do Ministério Público. Apesar de possuir como objetivo uma maior resolutividade nos casos de relevante interesse público, a verdade é que a população não possui conhecimento ou informações acerca dos ANPC realizados pelo órgão ministerial.

#### **2.4. A repercussão dos acordos de não persecução cível celebrados no Estado de Pernambuco**

Nos tópicos anteriores, foi observado que diante da existência de diversas ações e procedimentos pendentes no contexto do Ministério Público e no Poder Judiciário, houve a instituição do ANPC, o qual reduziu consideravelmente o tempo de devolução do dinheiro público, bem como o encerramento de diversas ações, que em média duram 06 (seis) anos, conforme sinalizado pelo promotor de Justiça Roberto Livianu (2017).

Ademais, entre 1995 e 2016, a Justiça brasileira aplicou 11.607 condenações definitivas no âmbito judicial, totalizando 6.806 processos; contudo, há plena convicção de que esse número deveria ser bem maior, uma vez que muitas ações de improbidade geram prescrição diante da morosidade do Poder Judiciário, de modo que o principal objetivo não foi alcançado, representado na aplicação de sanções aos agentes ímprobos.

Diante da enorme quantidade de demandas judiciais sem conclusão do Judiciário, o Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco proferiu a Resolução nº 01/2020, a fim de estabelecer parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração dos acordos de não persecução cível, no âmbito interno, trazendo considerável celeridade às ações de improbidade administrativa, como também aos próprios procedimentos instaurados pelo órgão ministerial.

Demonstrando isso, desde 2020 o CSMP/MPPE recebeu 33 (trinta e três) ANPC, de modo que 31 (trinta e um) foram devidamente homologados, enquanto 2 (dois) estavam aguardando julgamento até o depósito deste trabalho, merecendo o destaque que todos foram realizados na esfera extrajudicial, respeitando os parâmetros estabelecidos na Resolução supramencionada.

Nesse sentido, convém destacar as cidades de Pernambuco nas quais foram realizados o ANPC:

**Tabela 01 – Acordos de Não Persecução Cível celebrados em Pernambuco**

PROMOTORIA	CIDADE	Nº ANPCs
PJ	BODOCÓ	02
PJ	SANHARÓ	01
PJ	RIBEIRÃO	02
PJ	BUENOS AIRES	01
PJ	TAMANDARÉ	02
15º PJDC	RECIFE	01
PJ	PETROLINA	01
PJ	MOREILÂNDIA	01
PJ	VENTUROSA	01
2º PJ	SERRA TALHADA	01
43º PJDC	CAPITAL	01
2º PJ	BELO JARDIM	01
9º PJDC	FUNDAÇÕES	01
15º PJDC	CAPITAL	01
43º PJDC	CAPITAL	01
14º PJDC	CAPITAL	04

2° PJDC	PETROLINA	01
2° PJ	CARPINA	01
25° PJDC	CAPITAL	01
26° PJDC	CAPITAL	01
27° PJDC	CAPITAL	01
2° PJC	SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE	01
PJ	BOM CONSELHO	01
PJ	ALAGOINHA	01
2° PJ CÍVEL	PALMARES	01
PJ	IBIMIRIM	01
PJ	PASSIRA	01

**Fonte:** Ministério Público de Pernambuco. Elaboração dos autores.

Apesar de haver 12 (doze) cidades compreendendo o Agreste pernambucano, percebe-se que somente em Santa Cruz do Capibaribe houve a realização de ANPC, embora sua realização seja de extrema importância, tendo em vista que a celeridade processual que o referido instituto apresenta, consoante ora mencionado nos dispositivos, demonstrando uma rápida reparação à sociedade.

Ademais, há de se questionar o porquê da realização do ANPC em pequenas cidades do interior do Estado de Pernambuco, não se observando em grandes centros urbanos como Caruaru, no qual há uma estrutura de grande porte no âmbito do Ministério Público, com mais recursos logísticos para a celebração deste tipo de acordo.

Cumpra mencionar que a cidade de Caruaru conta com uma promotoria responsável pelo patrimônio público, tendo este âmbito sido proporcional para realização do ANPC. Entretanto, em que pese existirem, apenas no ano de 2021, 237 procedimentos a serem realizados e homologados, até o primeiro semestre de 2023 não houve a celebração de acordo.

Nesta perspectiva, é importante considerar que, diante da controvérsia jurídica acerca do tema, bem como das alterações legislativas ofertadas pelas duas leis de improbidade administrativa, restou por configurada uma incongruência para realização de tais acordos, por conseguinte, tornando ineficaz o dispositivo legal.

Os 31 (trinta e um) acordos realizados no âmbito pernambucano visam a vantagem para o interesse público, uma vez que este é o objetivo principal do ANPC, podendo-se utilizar do caso as sanções premiadas, do qual decorre perante o art. 17-B, §6º da Lei 8.429/92, para que ocorra o integral ressarcimento do dano, bem como a reversão a pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, mesmo que provenha de agentes privados.

Outrora, cumpre fazer destaque que as sanções premiadas legais, que apesar de conter uma nomenclatura de punição, essa se converte na realidade em prêmio para o praticante do ato ímprobo, de modo que apesar de ser um grande benefício para este, há o entendimento de que o retorno para o Estado seja mais eficaz, como também propicia o cumprimento antecipado de metas e obrigações.

Além disso, a doutrina possui entendimento específico a respeito das sanções premiaias, conforme descrito por Oliveira e Mazzola (2022):

Nessa hipótese específica, o acordo pode satisfazer com maior intensidade o resultado subjacente à própria sanção de improbidade, qual seja, a restauração do dano gerado pela atuação ilícita do acusado da prática do ato de improbidade. Em vez de aplicar a multa e cobrá-la, pela via administrativa e/ou judicial, com a conseqüente (e potencial) arrecadação e posterior aplicação dos recursos na restauração do bem jurídico lesado, o órgão competente, por meio do ANPC, estabeleceria a obrigação de o agente regulado investir o mesmo montante diretamente na recuperação do dano causado, evitando desperdício de tempo e de recursos públicos, prevendo-se, ainda, benefícios ao investigado/demandando, caso as metas traçadas sejam antecipadas.

Destarte, consoante previsto na Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 17-B, §6º, o ANPC pode se utilizar de outros mecanismos e procedimentos com a finalidade de acrescer medidas em favor do interesse público e boas práticas administrativas, de modo que tais sanções premiaias, quando utilizadas, reafirmam os princípios da efetividade e legalidade, dado que compreende como uma necessidade basilar deste acordo a celeridade e rápida efetivação do retorno ao bem jurídico pleiteado pelo interesse público.

Nesse diapasão, consoante o mencionado, a utilização de sanções premiaias pelos legitimados ocasionam uma gama de oportunidades e cenários distintos para ressarcimento ao Erário, uma vez que não seria necessário realizar o padrão praticado pelos órgãos administrativos em proceder com aplicação de multas e, quando não pagas, cobrá-las judicialmente, de modo que caso sejam devidamente aplicados, o pequeno número de ANPC realizados em Pernambuco crescerá substancialmente.

Além da hipótese das sanções premiadas, pode ocorrer para a pessoa ímproba outra ordem de benefício, tendo a possibilidade de gerar o ressarcimento do patrimônio do lesado

de modo antecipado ao previsto no ANPC, não ocorreria para este as sanções indicadas no acordo, ocorrendo assim o ressarcimento integral do dano, conforme entendimento dos autores.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde que ocorreu a alteração legislativa na LIA, houve uma discussão na doutrina acerca da constitucionalidade, procedimento e efeitos do acordo de não persecução cível, tendo em vista que o tema estava previsto anteriormente as modificações trazidas pela Lei 14.230/2021, contudo, não era utilizado por faltar mecanismos que possibilitasse a realização do acordo.

Ademais, o Código de Processo Civil de 2015, o qual trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro o princípio da celeridade processual e com isso, meios de autocomposição, ou seja, extrajudiciais, tendo em vista a quantidade de litígios na justiça brasileira, possibilitando neste feito, a realização dos acordos. Após o surgimento da Lei anti crime, no qual impactou profundamente no ANPC, contudo, o ANPP quanto o ANPC, apesar da nomenclatura parecida, possuem objetivos diferentes uma vez que o primeiro trata-se de aplicação de pena com os requisitos já disciplinados em lei, ao passo que o segundo, discorre da execução de sanções premiaias, contudo, não tem um procedimento a ser seguido de forma uniforme, gerando para cada Ministério Público do país uma resolução designando seus próprios passos.

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a verificação do quão célere é o retorno financeiro ao ente público, do mesmo modo, quanto a imediata aplicação da sanção ao praticante do ato ímprobo. De modo que sucedeu a presença do princípio da efetividade, dado que conforme destacado ao decorrer deste trabalho, sem a realização do ANPC, os processos judiciais demoram em média 6 (seis) anos para sua conclusão, bem como o retorno ao patrimônio público dos valores utilizados, por conseguinte, demonstrando sua ineficácia.

Outrossim, urge destacar que houve a finalidade de aprofundar o disposto nas resoluções utilizadas pelo Ministério Público de alguns Estados, destarte, compreendendo o procedimento de cada qual, uma vez que há omissão na legislação pátria acerca dos métodos praticados para aplicação. Nesse diapasão, o entendimento alcançado findou na tese de que o adequado seria a elaboração de uma resolução completa por meio do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP com base em qual procedimento a ser seguido pelos demais órgãos estaduais, a fim de uniformizar o entendimento em relação ao tema.

No que concerne às hipóteses de homologação do ANPC, o estudo compreende que para o Ministério Público, somente o posicionamento de seu Conselho Superior é suficiente para validade do acordo e sua devida execução, enquanto que no âmbito judicial há entendimento diverso, com duas correntes principais, de modo que este estudo compreende como assertivo a primeira corrente a qual afirma, ser necessário a homologação judicial, contudo, apenas para verificar a formalidade do acordo, e não, sua materialidade, uma vez que este tem como objetivo ser célere, e caso ocorra o questionamento formal e material, conforme compreende a segunda corrente, adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, o principal objetivo do acordo de não persecução cível, que seria o retorno efetivo do dinheiro público de forma célere ao ente público e a sanção ao praticante do ato ímprobo, estaria por inexistir.

Por conseguinte, cumpre rememorar que hodiernamente há necessidade de homologação judicial para concretização do ANPC, de modo que essa oferece maior segurança jurídica ao procedimento, bem como preenche os requisitos do princípio da legalidade, visto que consoante o art. 17-C da LIA, a sentença deve observar os requisitos previstos no Código de Processo Civil, visando neste sentido, o controle da legalidade de políticas públicas, bem como a proteção do patrimônio público e social.

Do mesmo modo, recentemente houve decisão possibilitando o ANPC em fase recursal, de maneira que no entendimento deste estudo, diante das despesas públicas utilizadas, bem como os atos judiciais praticados, o adequado seria apenas até a citação da parte contrária, uma vez que infringe as finalidades do acordo, ora acima referidas, realizar em fase recursal de processo judicial.

Ademais, em consideração no âmbito do agreste pernambucano houve pouca aplicabilidade do acordo de não persecução cível, contudo, deve ser levado em consideração as cidades que realizaram o ANPC, em sua maioria, são de porte pequeno, bem como a promotoria também, enquanto que alguns MPs do mesmo circuito, contando com promotorias especializadas em patrimônio público, como Caruaru/PE, que apesar de haver numerosos casos para realização da propositura do acordo, ficaram silente sob o argumento de não haver procedimento, embora cidades circunvizinhas menores terem realizado durante o mesmo período.

Portanto, como a finalidade deste estudo foi a compreensão do ANPC, entendendo que sua aplicação possui fundamentação em resoluções e cartilhas propostas pelo Ministério Público, estaduais e nacional, de modo que se houvesse a devida impessoalidade por parte deste Órgão, bem como as sanções interpostas possibilitasse o ressarcimento do dano

causado, o acordo se igualaria a propositura de uma ação judicial, de modo que haveria a rápida resolução do caso concreto por parte do ANPC.

## REFERÊNCIAS

ADSON, Márcio da Silva Silveira. **TÉCNICAS PARA IMPLEMENTAR A REALIZAÇÃO DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE CARUARU**. Monografia. Tese- curso de aperfeiçoamento para o Ministério Público, Caruaru, 13 pág. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 01, de fevereiro de 2020**, do Conselho Superior do Ministério Público, Recife, PE, 05 de fevereiro de 2020,. Cnmp.mp, DF.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº179, de julho de 2017**, do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, 26 de julho de 2017. Cnmp.mp, DF.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº3, de novembro de 2017**, do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, 23 de novembro de 2017. Cnmp.mp, DF.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, ano 1988, n. online, 22 de setembro de 1988.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº118, de dezembro de 2014**, do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, 01 de dezembro de 2014. Cnmp.mp, DF.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº179, de julho de 2017**, do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, 26 de julho de 2017. Cnmp.mp, DF.

BRASIL, **LEI No 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Dispõe sobre as antigas regras sobre os atos de improbidade administrativa. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, ano 1992, n. online, 2 de jun. de 1992.

BRASIL, **LEI No 13.964, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019**. Dispõe sobre as antigas regras sobre os atos de improbidade administrativa. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, ano 2019, n. online, 24 de dez. de 2019.

BRASIL, **LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015**. Dispõe sobre as antigas regras sobre os atos de improbidade administrativa. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, ano 2015, n. online, 16 de mar. de 2015.

BRASIL. **Lei Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021**. Dispõe sobre as alterações da lei de improbidade administrativa. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, ano 2021, online, 25 de out. de 2021.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **RECURSO ESPECIAL 102585/RS**. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ACORDO. NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. ÂMBITO RECURSAL. POSSIBILIDADE. REQUERENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL REQUERIDO : PROACTIVA MEIO AMBIENTE BRASIL LTDA RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA, 29 DE MARÇO DE 2023. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=2134317&num\\_registro=201102369460&data=20220406&peticao\\_numero=202100789271&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=2134317&num_registro=201102369460&data=20220406&peticao_numero=202100789271&formato=PDF) Acesso em: 16 mai. 2023.

BRASIL. Ministério Público do Paraná. **Diário Eletrônico Edição n.º 891**, Ministério Público do Paraná, Curitiba, PR, 22 de agosto de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 703 de 2015**. Congresso Nacional, Brasília, DF, ano 2015, n. online, 18 de dezembro de 2015.

CONSENSUS: MPPE APRESENTA FERRAMENTA DE TECNOLOGIA PARA AUXILIAR PROMOTORES DE JUSTIÇA AO CNMP. Ministério Público do Estado de Pernambuco, 2021. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/15408-consensus-mppe-apresenta-ferramenta-de-tecnologia-para-auxiliar-promotores-de-justica-ao-cnmp>. Acesso em: 16 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2021. Conselheiro propõe regulamentação do acordo de não persecução cível no Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14410-conselheiro-propoe-regulamentacao-do-acordo-de-nao-persecucao-civel-no-ministerio-publico#:~:text=O%20conselheiro%20do%20Conselho%20Nacional.no%20%C3%A2mbito%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico..Acesso> em: 14 mar. 2023.

COSTA, Flávio. BRASIL LEVA 6 ANOS PARA JULGAR IMPROBIDADE; DEMORA DIFICULTA RECUPERAÇÃO DE DINHEIRO PÚBLICO. **UOL**, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/29/brasil-leva-6-anos-para-julgar-improbidade-demora-dificulta-recuperacao-de-dinheiro-publico.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

LIMA, Cláudia Marília França. ROCHA, Leonardo Carvalho. ARANHA, Vivian Alves. BRUTTI, Tiago Anderson. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE ACESSO À JUSTIÇA. **Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão**. 2020. Disponível em: <<https://revistaelectronica.unicruz.edu.br/index.php/revint/article/view/370>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

MIGALHAS, 2022. Primeira Seção homologa acordo de não persecução cível em ação de improbidade na fase recursal. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/364411/stj-homologa-acordo-de-nao-persecucao-civil-em-acao-de-improbidade>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

MPSP, Escola Superior do. Acordo de Não Persecução Cível: aspectos polêmicos e práticos. Youtube, 09 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=z6fkVMGtGvo>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

PERNAMBUCO. Ministério Público do Estado de Pernambuco. Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público, Fundações e Terceiro Setor. **Cartilha Perguntas e Respostas Acordo de Não Persecução Cível**.

QUEIROZ, RONALDO PINHEIRO DE. **O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NOS TRIBUNAIS**. ANPR, Brasília/DF, volume único, único, p. 1 e 9, agosto, 2021. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25565-o-acordo-de-nao-persecucao-civil-nos-tribunais>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Rezende Carvalho; MAZZOLA, Marcelo. **Sanções premiaias e o acordo de não persecução civil**, artigo, 2022, MIGALHAS, 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiaias-e-o-acordo-de-nao-persecuc-ao-civil>>. Acesso em: 27 mai. 2023.

RATES, Thaís de Ávila. **Acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa**: uma análise a partir do paradigma da consensualidade administrativa, 2021, f, Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), bacharelado em direito, Florianópolis 2021. SIC@MPPE.MP.BR. OUVIDORIA MPPE, SIC DA. SIC MPPE - Manifestação 86148052023-6. Mensagem recebida por <sic@mppe.mp.br> em 16 maio de 2023.

