

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**  
**CÂMPUS DE TRÊS LAGOAS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL SCAVACINI POSSEBON

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E SUA EFICÁCIA COMO  
INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS: UMA  
ANÁLISE NO ÂMBITO DA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS**

**TRÊS LAGOAS/MS**

**2024**

GABRIEL SCAVACINI POSSEBON

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E SUA EFICÁCIA COMO  
INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS: UMA  
ANÁLISE NO ÂMBITO DA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS**

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso,  
como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel  
em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do  
Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS/CPTL).

**TRÊS LAGOAS/MS**

**2024**

GABRIEL SCAVACINI POSSEBON

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E SUA EFICÁCIA COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS: UMA ANÁLISE NO ÂMBITO DA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e julgado em \_\_\_\_\_ em sua forma final, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, perante Banca Examinadora constituída pelo Colegiado do Curso de Graduação em Direito do Câmpus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS/CPTL), composta pelos seguintes membros:

**Profa. Dra. Ancilla Caetano Galera Fuzishima**

Presidenta da Banca Avaliadora  
(UFMS/CPTL)

**Profa. Dra. Ana Cláudia dos Santos Rocha**

Membra da Banca Avaliadora  
(UFMS/CPTL)

**Me. Julizar Barbosa Trindade Júnior**

Membro da Banca Avaliadora

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais, Renata e Marco Antonio, e à minha avó materna, Nilce. Vocês são minha inspiração e meu suporte incondicional, e eu agradeço profundamente por terem me ensinado a valorizar a educação, e por terem sempre acreditado em mim e me aceitado.

Esta conquista é fruto de todo o amor e dedicação que recebi de vocês.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por toda a sabedoria e discernimento que Ele me concedeu ao longo desta jornada.

Ademais, expresso uma gratidão especial à minha mãe, Renata, por sempre ter sido a maior apoiadora dos meus sonhos. Agradeço ao meu pai, Marco Antonio, pelo suporte e dedicação que ele me deu na minha formação como indivíduo. Sou grato à minha avó materna, Nilce, por todo o apoio, cuidado e carinho, assim como agradeço, também, aos meus avós paternos, Cleide e Nico, por sua presença amorosa em minha vida.

Ao meu irmão, João Vitor, a pessoa mais dedicada que conheço, eu agradeço pelos ensinamentos diários que me inspiraram a ser uma pessoa mais perseverante. À minha irmã, Vitória, minha melhor amiga e companheira de vida (e a melhor cientista do mundo, na minha opinião), expresso minha gratidão pela companhia em todos os momentos da minha vida, e por sempre ter sido o meu porto seguro quando precisei de amparo.

Aos meus grandes amigos Frederico e Gabriel, agradeço a enorme parceria e todos os momentos incríveis que vivemos. Ao meu amigo Felipe, agradeço não só por sua amizade e parceria, mas também por ter sido o brilhante revisor deste trabalho. Às minhas amigas Isabelle e Sophia, sou grato por todos os momentos de atenção, cuidado e carinho que compartilhamos juntos. Ao Júnior, meu gatinho, agradeço também por sua paciência e amor.

Registro um agradecimento especial à minha incrível orientadora – e a melhor professora de Direito Processual Civil do mundo –, Profa. Dra. Ancilla Caetano Galera Fuzishima.

Agradeço, também, à equipe da 7ª Promotoria de Justiça de Três Lagoas do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS), e, especialmente, ao Dr. Etéocles Brito Mendonça Dias Junior, promotor de justiça, não só pela gentileza em fornecer todos os dados necessários para a elaboração deste trabalho, mas também pelos anos de acolhimento e aprendizado enquanto estagiário de graduação. Também sou grato ao Dr. Julizar Barbosa Trindade Júnior, procurador do estado, e a toda a equipe da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE-MS) com quem trabalhei, pela valiosa experiência e crescimento durante o ano em que estivemos juntos. Agradeço, ainda, ao Dr. Fernando Martins Zaupa, promotor de justiça e membro-coordenador do Núcleo do Patrimônio Público e Fundações (NUPATRI) do MPMS, pela colaboração com este trabalho através dos materiais fornecidos.

Por fim, agradeço a todos os professores que passaram pela minha vida, e, especialmente, minhas professoras de português, Meire Bonzegno, Rosangela Marin e Carla Felício.

A todos vocês, o meu muito obrigado!

## RESUMO

O presente trabalho examina a compatibilidade entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e a utilização de instrumentos consensuais na Administração Pública, com foco no Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) previsto na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A pesquisa parte da premissa de que a consensualidade em questões de administração pública foi, por muito tempo, rejeitada sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. Para a construção deste estudo, foi feito um trabalho de pesquisa de cunho documental e bibliográfico, que passou pela evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial que, ao longo dos últimos anos, permitiu que os debates acerca da possibilidade da adoção de instrumentos de consensualidade pela administração pública, sem prejuízo ao princípio constitucional do interesse público, culminassem, em 2021, na positivação do ANPC enquanto instituto no direito positivo brasileiro. Foi também feita uma análise que se debruçou a partir de dados fornecidos pela 7ª Promotoria de Justiça de Três Lagoas do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, buscando compreender como vem se perfazendo a aplicação prática do ANPC. Foi possível concluir, ao final do trabalho, a partir dos dados teóricos e práticos que foram analisados, através do método indutivo, que o ANPC vem sendo uma alternativa viável e eficaz para a satisfação do interesse público, que é a rápida satisfação de questões envolvendo a improbidade administrativa. Concluiu-se, que, não só o ANPC é uma figura de sucesso, mas que todo o avanço no direito brasileiro acerca da possibilidade de soluções alternativas e consensuais ao litígio é, em geral, uma eficaz resposta às demandas e às problemáticas contemporâneas do sistema de justiça brasileiro.

**Palavras-chave:** Acordo de não persecução civil; administração pública; improbidade administrativa; indisponibilidade do interesse público; métodos de solução consensual de conflitos.

## ABSTRACT

This study examines the compatibility between the principle of the non-disposability of public interest and the use of consensual instruments within Public Administration, focusing on the Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC) provided in the Administrative Improbability Law (LIA). The research is based on the premise that consensuality in public administration matters was, for a long time, rejected under the argument of the non-disposability of public interest. This study was constructed through documentary and bibliographic research, encompassing legislative, doctrinal, and jurisprudential developments which, over recent years, have enabled debates on the potential adoption of consensual instruments by public administration without undermining the constitutional principle of public interest. In 2021, these discussions culminated in the formal inclusion of the ANPC as a legal instrument within Brazilian law. An analysis was also conducted using data provided by the 7th Public Prosecutor's Office of Três Lagoas from the Public Ministry of the State of Mato Grosso do Sul, aiming to understand the practical application of the ANPC. Based on both theoretical and practical data analyzed through the inductive method, the study concludes that the ANPC has proven to be a viable and effective alternative for satisfying public interest by swiftly addressing issues involving administrative improbity. It was further concluded that the ANPC is not only a successful measure but that the progress in Brazilian law concerning the possibility of alternative and consensual solutions to litigation is, in general, an effective response to the contemporary demands and challenges of the Brazilian justice system.

**Keywords:** Civil Non-Prosecution Agreement; public administration; administrative improbity; non-disposability of public interest; consensual conflict resolution methods.

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPC	Acordo de Não Persecução Civil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
MPMS	Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ-MS	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
TJ-SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>A consensualidade em litígios envolvendo a administração pública.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2</b>	<b>Dispositivos legais que tratam de instrumentos de resolução consensual de conflitos envolvendo a administração pública.....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>O INSTITUTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1</b>	<b>Legitimidade ativa para a propositura do ANPC .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2</b>	<b>Da oitiva do ente lesado.....</b>	<b>20</b>
<b>3.3</b>	<b>Requisitos legais para a propositura e celebração do ANPC .....</b>	<b>22</b>
<b>3.4</b>	<b>Homologação judicial do ANPC .....</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>ANPCS CELEBRADOS NA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS .....</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>27</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>28</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O ANPC, previsto no artigo 17-B da Lei n.º 8.429/1992, a LIA, é um importante instrumento de solução consensual de litígios no âmbito do direito administrativo, que permite a negociação de sanções e medidas para encerrar uma ação de improbidade administrativa, ou, até mesmo, evitar seu ajuizamento.

Por muito tempo, no entanto, tanto a doutrina quanto a jurisprudência pátrias se posicionaram fortemente contra a adoção de qualquer instrumento de consensualidade em litígios e questões envolvendo a administração pública, alegando que eventual transação nesse âmbito iria contra o princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público. Não por outro motivo, a redação original do artigo 17, 1º da LIA trazia uma expressa vedação a qualquer transação, acordo ou conciliação em ações de improbidade administrativa.

Para que se possa entender o avanço doutrinário e legislativo que possibilitou, hoje, a implementação de instrumentos consensuais na resolução de questões envolvendo a administração pública – como o ANPC, objeto do presente trabalho –, é necessário retomar os debates anteriores à inserção desses instrumentos no direito positivo. Ao trazer à tona novamente essas discussões, será possível perceber que o ponto de virada para a aceitação da consensualidade no âmbito de conflitos envolvendo a administração pública perpassa pela difícil tarefa de definir o verdadeiro conceito de interesse público – e o que significa, bem como até onde vai, em termos práticos e teóricos, o seu caráter de indisponibilidade.

Assim é que o presente trabalho se perfaz como fruto de uma pesquisa de enfoque eminentemente documental, que se debruçou, primeiramente, sobre diversos diplomas do direito administrativo a fim de entender em que momento o ordenamento jurídico brasileiro começou a recepcionar instrumentos diversos de solução consensual de litígios envolvendo a administração pública. Aqui, foram analisadas leis, emendas constitucionais, acórdãos de tribunais superiores e, também, normas de caráter infralegal, como resoluções emanadas por órgãos como o CNMP e o CNJ.

Paralelamente, o trabalho de pesquisa também se fez com um enfoque bibliográfico, pois a inserção desses instrumentos consensuais no direito administrativo, seja por alteração legislativa ou por nova interpretação judicial, evidentemente só foi possível graças à evolução das discussões acerca da constitucionalidade, legalidade e eficiência do manejo desses instrumentos pela (e para a) administração pública. Buscou-se concentrar a análise, aqui, em livros e textos de cunho jurídico-científico, buscando entender, sobretudo, como foi possível, após tantos debates, conciliar o interesse público e as alternativas ao processo judicial.

Por fim, o trabalho de pesquisa se dedica a um novo enfoque documental, que busca analisar os ANPCs celebrados no âmbito da Comarca de Três Lagoas/MS, desde a previsão legal, em 2021, até os dias atuais, a partir de dados fornecidos pela 7ª Promotoria de Justiça de Três Lagoas/MS. O objetivo, aqui, é, por meio da análise desses casos, identificar, ao menos sumariamente, se o ideal de eficiência idealizado doutrinariamente para justificar a inclusão do ANPC no ordenamento jurídico pátrio se revela também no plano concreto.

Julga-se que os resultados aqui obtidos poderão ser de valia para analisar não só a atuação do MPMS na Comarca de Três Lagoas/MS, mas também servirão para enriquecer as discussões sobre a eficiência prática do instituto do ANPC e dos métodos consensuais de solução de conflitos em litígios que envolvem o interesse público. Busca-se, aqui, contribuir para o enriquecimento do debate, ainda vivo, sobre os benefícios e desafios da consensualidade no âmbito da administração pública, que deve passar por um escrutínio constante acerca da adoção das melhores e mais eficientes práticas de atendimento ao interesse público.

## **2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 59), reconhecendo a complexidade da definição do conceito de interesse público, assevera que ele “não se trata de noção tão simples que se imponha naturalmente, como algo de *per si* evidente que dispensaria qualquer esforço para gizá-lhe os contornos abstratos”. Semelhantemente, Eros Roberto Grau (2014, p. 171) ensina que “a questão do interesse público [...] permanece, sem dúvida, sendo a grande questão do direito administrativo”.

É importante, desde já, afastar a noção habitual e equivocada de que o interesse público consiste na total oposição ao interesse privado – ou individual –, numa concepção errônea que coloca esses dois conceitos como antagônicos.

Ao passo em que o interesse privado consiste no interesse particular dos indivíduos considerados singularmente, ou seja, diz respeito ao interesse de cada indivíduo no tocante às questões de sua vida pessoal, o interesse público consiste no interesse pessoal, individual dos sujeitos “enquanto partícipes de uma coletividade maior na qual estão inseridos” (Mello, 2016, p. 61). Em outras palavras, o interesse público “se constitui no interesse do todo, ou seja, no próprio conjunto social” (Mello 2016, p. 59). Os conceitos de interesse privado e interesse público, não são, assim, diametralmente opostos, mas conceitos que se correlacionam e se complementam para a melhor definição deste último.

Toma-se, como exemplo, para melhor ilustrar a relação entre esses conceitos, o instituto da desapropriação. É evidente que uma pessoa, proprietária de um imóvel, tenha como seu interesse particular mantê-lo em sua propriedade. No entanto, enquanto indivíduo integrante de uma coletividade, essa mesma pessoa também possui interesse na melhoria da qualidade da infraestrutura de vias públicas, instituições de ensino, hospitais, redes de abastecimentos de água e outros serviços públicos. Caso a administração verifique que a desapropriação do imóvel particular é o caminho para melhorar a qualidade da prestação desses serviços, o interesse particular entra em conflito com o interesse público de modo tal que este último prevalecerá, não só porque ele atende, também, ao desejo do particular proprietário do imóvel, enquanto membro da coletividade, mas porque não seria justo com o coletivo que a melhoria na infraestrutura desses serviços dependesse exclusivamente da vontade particular do proprietário de vender seu imóvel (Mello, 2016).

Verifica-se, assim, que o interesse público “não se confunde e também não é algo contrário ao interesse dos indivíduos” (Mello, 2016, p. 61), pois nada mais é senão “a comunhão dos interesses que os indivíduos possuem enquanto integrantes de uma sociedade” (Santos, 2022, p. 18).

É necessário rechaçar uma outra ideia equivocada que habitualmente é colocada em debate: tal qual o interesse público não é necessariamente o interesse do indivíduo atomizado, também não se pode afirmar que o interesse público é, necessariamente, sinônimo de interesse da administração pública, ou interesse do Estado. É verdade que à administração pública cabe a prática de atos administrativos do Estado, e que esses atos devem ser executados em nome e em prol da coletividade. Também é verdade que a administração pública deve se guiar, sobretudo, com vistas ao bem comum. Mas a administração pública, como um todo, é um complexo e orgânico sistema composto por inúmeros e distintos órgãos e entes, cada qual com seus próprios interesses.

É que, além de subjetivar estes interesses, o Estado tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito (Mello, 2016, p. 66).

Definido o interesse público e destacadas suas diferenças ao interesse privado e ao interesse do Estado, há de tratar agora das considerações acerca do seu caráter indisponível.

A ideia do interesse público como algo indisponível significa que ele não pode ser alienado, transferido, renunciado ou negociado por quem exerce funções públicas. Em outras palavras, o interesse público não pertence ao agente público ou à administração; pertence à coletividade. Por assim ser, as coisas que fazem parte do interesse público “não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por serem inapropriáveis”, e “o próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*” (Mello, 2016, p. 76).

Aqui, uma questão se levanta: o que significa, em termos práticos, a indisponibilidade do interesse público, e quais limites esse princípio impõe aos agentes públicos?

Sílvio Luis Ferreira da Rocha (2017, p. 350) afirma que, “em regra, a ideia de indisponibilidade afasta a possibilidade de qualquer transação, perdão, renúncia ou inércia do poder público em relação ao objeto jurídico caracterizador do interesse público”. Eduardo Cambi e Fernando Machado de Souza (2017, p. 134) também entendem que “falta ao gestor público capacidade para transigir, posto que a titularidade dos interesses públicos é do povo, o que torna os bens públicos indisponíveis, pois, como corolário do direito de propriedade, somente o proprietário poderia dispor desse direito”,

Essa, no entanto, é uma interpretação ultrapassada da indisponibilidade do interesse público, que vem sendo desconstruída e superada pelo avanço doutrinário, legislativo e jurisprudencial, como reconhecem os próprios juristas supracitados. Ora, é equivocado e completamente desproporcional invocar o princípio da indisponibilidade do interesse público para vedar e rechaçar sumariamente a adoção de qualquer instrumento de consensualidade para resolver conflitos em questões envolvendo a administração pública, como reconhecem os próprios Cambi e Souza (2017, p. 150), que concluem que o caráter de indisponibilidade “pode ser mitigado, nos limites expressos em lei, para possibilitar a aplicação dos métodos alternativos de solução de controvérsias”.

Para melhor entender o propósito ao qual se debruça o presente trabalho – que propõe uma perspectiva que caminha na contramão dessa tradição jurídica ultrapassada, e no sentido das novas perspectivas de resolução de conflitos envolvendo a administração pública que defendem a possibilidade de instrumentos consensuais sem prejuízo ao princípio da indisponibilidade do interesse público –, é necessário abordar, numa

retrospectiva teórica, mais especificamente, como surgiram os primeiros debates acerca da adoção de ferramentas de consensualidade pela administração pública.

## **2.1 A consensualidade em litígios envolvendo a administração pública**

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 12-13), há décadas, já falavam de uma onda de acesso à justiça que transformaria o processo civil, com vistas à efetiva concretização dos direitos materiais e da garantia do acesso à justiça:

O enfoque sobre o acesso – o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos – também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil. [...] Os juristas precisam reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios.

Esses autores ressaltaram que os novos instrumentos permitiriam soluções mais ágeis e eficazes, ajustadas às necessidades específicas dos litigantes. Contudo, também advertiam que a adoção desses métodos deve considerar as particularidades do litígio e a relação entre as partes, assegurando que a justiça material seja alcançada de forma justa e equitativa. Nesse sentido, Diogo Moreira Neto (2003) pontua, em entendimento consonante com o que se busca reforçar com o presente trabalho, que o objetivo e o resultado da aplicação de métodos consensuais, tanto na prevenção, quanto na resolução de conflitos envolvendo a administração pública, não é negociar o interesse público em si – mas, sim, os meios mais eficazes para alcançá-lo. O que está em jogo, nesses casos, é a busca por uma solução que atenda a um interesse público maior do que aquele diretamente relacionado ao litígio: a resolução do conflito e a restauração da normalidade nas relações administrativas.

Portanto, o princípio da indisponibilidade do interesse público não constitui óbice à consensualidade administrativa, pois a consensualidade é mero instrumento para alcançar o interesse público. A administração pública, por esse ponto de vista, pode e deve adotar métodos alternativos de solução de conflitos que assegurem a eficácia do atendimento ao interesse público, uma vez que o prolongamento de um conflito no tempo pode, em muitos casos, comprometer a eficácia dos objetivos públicos, tornando tudo mais custoso e menos vantajoso para a coletividade. (Gomes Júnior; Lima, 2021).

## 2.2 Dispositivos legais que tratam de instrumentos de resolução consensual de conflitos envolvendo a administração pública

A edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ pode ser vista como uma primeira grande aproximação do direito brasileiro com a expansão da noção de consensualidade em contraposição ao litígio judicial tradicional. (Brasil, 2010). No âmbito de sua competência para instituir diretrizes para a organização judiciária nacional, o CNJ, aqui, tratou de enfatizar a importância da garantia do efetivo acesso à justiça não somente pela via tradicional do Poder Judiciário e do litígio judicial estatal, mas também buscando soluções alternativas e consensuais ao processo, como a mediação e a conciliação.

De acordo com Julizar Barbosa Trindade Júnior (2022, p. 140) “essa resolução do CNJ bem representa a preocupação em redimensionar os espaços do próprio Poder Judiciário, convertendo-o num lugar não apenas de *juízo*, mas de *resolução de conflitos* que é, afinal, o objetivo de todo processo”, reafirmando o caráter instrumental do processo, que não possui – e nem deve se confundir e buscar – um fim em si mesmo, mas deve servir como veículo para a proteção e a garantia dos direitos materiais.

A reforma do sistema processualista civil brasileiro, em 2015, com o CPC, é outro passo importante no caminho da expansão da consensualidade. O CPC adotou um sistema de justiça multiportas, que já havia sido teorizado por Cappelletti e Garth (1988) como um conceito em que coexistem meios outros de solução de conflitos paralelamente ao litígio judicial. Algumas disposições do CPC não só possibilitam, mas também incentivam a adoção de métodos consensuais e alternativos de solução de conflitos (Brasil, 2015a).

[...] a autocomposição é particularmente incentivada na legislação recente, como se observa do próprio Código de Processo Civil [...] por exemplo: (i) a tentativa de autocomposição como ato precedente ao oferecimento da defesa (artigos 334 e 695); (ii) um capítulo próprio para a disciplina da conciliação e mediação (artigos 165 a 175); (iii) a permissão da homologação judicial de acordos extrajudiciais de qualquer natureza (artigos 515, III e 725, VIII); (iv) a possibilidade de inclusão no acordo judicial de sujeitos e de matéria estranhas ao processo (artigo 515, §2º); (v) acordos processuais atípicos (artigo 190); e (vi) a incumbência de o juiz promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com o auxílio de conciliadores e mediadores judiciais (artigos 139, V e 359) (Trindade Júnior, 2022, p. 139).

No âmbito do direito penal, a aprovação da Lei nº 9.099/1995 também representou significativa evolução (Brasil, 1995). Ao instituir os Juizados Especiais Criminais, e o procedimento sumaríssimo no âmbito do direito processual penal, esse diploma “estrutura um

sistema penal e processual penal de cunho consensual e não punitivo” (Barreiros, 2016, p. 54), principalmente por causa da positivação de dois institutos especificamente: a transação penal e a suspensão condicional do processo.

A transação penal, regulamentado pelo artigo 76 da Lei nº 9.099/1995, consiste num acordo entre o MP, autor da ação penal pública, e o suposto agente de uma infração de menor potencial ofensivo – como contravenções penais e crimes com pena privativa de liberdade de até dois anos (Brasil, 1940) (Brasil, 1941a). Nesse acordo, o MP não apresenta a denúncia contra o suposto autor do delito, que, em contrapartida, aceita cumprir uma sanção que não envolve a privação de liberdade, como uma pena restritiva de direitos (Brasil, 1995).

Já a suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89 da Lei nº 9.099/1995, consiste num instrumento jurídico que permite suspender temporariamente a tramitação de um processo penal, caso presentes certas condições previstas em lei. Também de natureza negocial, esse acordo é aplicável a infrações penais que tenham uma pena mínima de até um ano (Brasil, 1940) (Brasil, 1941a), e não se limita apenas aos casos em tramitação nos Juizados Especiais Criminais, de modo que esse instituto pode ser aplicado, também, em processos criminais em trâmite na Justiça Comum. Durante o período de suspensão, o acusado deve cumprir certas obrigações, e, se essas condições forem respeitadas, o processo pode ser definitivamente arquivado, evitando, assim, uma condenação criminal (Brasil, 1995).

Ainda na seara penal, outra importante inovação foi a positivação do instituto do acordo de não persecução penal, em 2019. Esse instrumento consiste em um acordo proposto pelo MP, “caso o investigado confesse formal e detalhadamente a prática de crime, sem violência ou grave ameaça à pessoa, com pena mínima inferior a quatro anos” (Nucci, 2024, p. 46). Nesse caso, o MP não oferta denúncia contra o autor do delito, que, em contrapartida, se compromete a cumprir sanções alternativas à privação da liberdade (Brasil, 1941b).

Verifica-se que o acordo de não persecução penal, juntamente com a transação penal e a suspensão condicional do processo, flexibilizaram a obrigatoriedade da propositura de denúncia criminal, sem, no entanto, ferir o princípio da indisponibilidade do interesse público, que confia ao MP a autoria das ações penais em nome da garantia da segurança e da ordem. Esses institutos trazem “uma postura mais paritária e dialógica com o suposto autor da infração/acusado no processo penal, de modo a buscar solução mais célere e eficiente para o conflito surgido no seio social” (Barreiros, 2016, p. 57).

Ora, se o ordenamento jurídico brasileiro já há muito tempo permite a adoção de instrumentos de caráter consensual na seara do direito penal – que é tido como a *ultima ratio* do direito – sem que isso surja como uma afronta à indisponibilidade do interesse público, por

qual motivo seria impossível a adoção da consensualidade com vistas a mais eficazmente solver conflitos envolvendo a administração pública?

Além disso, também o direito administrativo sancionador, em 2013, já flexibilizou o princípio da indisponibilidade do interesse público com a positivação de um negócio processual através da Lei nº 12.846/2013, o acordo de leniência. Trata-se de instrumento que permite que pessoas jurídicas envolvidas em práticas ilícitas previstas na lei cooperem com as autoridades para reduzir ou atenuar as sanções a que estariam sujeitas. Esse acordo é celebrado entre a empresa infratora e a autoridade pública competente, com vistas ao fornecimento de informações que possam alavancar investigações e processos administrativos (Brasil, 2013).

O acordo de leniência pode proporcionar vantagens significativas para a empresa que colabora, como a isenção de sanções dentre as quais a publicação da decisão condenatória e a proibição de receber benefícios públicos, além da possibilidade de redução em até dois terços do valor da multa aplicável (Brasil, 2013).

Ora, diante de tudo o que foi até agora exposto, é possível concluir que o princípio da indisponibilidade do interesse público não constitui um impedimento suficiente para inviabilizar a utilização de instrumentos consensuais na solução de conflitos envolvendo a administração pública. Nesse sentido, inexistem óbices para que condutas positivadas como atos ímprobos pela LIA também não possam ser solvidos por meio da consensualidade. Nas palavras de Pereira (2023, p. 82):

“outro fundamento muito utilizado para a permissibilidade de consenso em direitos considerados indisponíveis na Lei nº 8.429/92 [LIA] é de que o direito penal [...] já flexibilizou há tempos o interesse público por meio de transações, suspensões, colaborações premiadas e acordos de não persecução, o que dirá o direito sancionador civil-administrativo, que inflige de forma mais branda que o penal”.

### **3 O INSTITUTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

Quando da época de sua promulgação, em 1992, a LIA trazia uma expressa vedação à qualquer conciliação, acordo ou transação no âmbito de ações de improbidade (Brasil, 1992). Essa proibição legal se justificava no contexto sócio-histórico pela necessidade de combater a corrupção no trato com a coisa pública, pois, diante de recorrentes escândalos de corrupção no governo federal, a sociedade exigia do império da lei uma postura firme e intransigente. A LIA foi promulgada, portanto, com vistas a prevenir atos de improbidade, reparar prejuízos financeiros e, principalmente, punir os infratores. A gravidade das sanções previstas em lei, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, objetivava afastar os indivíduos potencialmente ímprobos do contato com a coisa pública (Trindade Júnior, 2022).

Num novo cenário jurídico, histórico e social, no entanto, a LIA passou a ser alvo de críticas justamente por sua redação severa e por sua aplicação excessivamente punitiva, por vezes desproporcional à gravidade dos atos de improbidade (Pereira, 2023). Nesse novo contexto, uma reavaliação da rigidez da LIA foi necessária – e, assim, a Lei nº 13.140/2015, que trata da mediação entre particulares e da autocomposição de conflitos na administração pública, nasceu como sendo a primeira norma a prever a aplicação de métodos consensuais na resolução de conflitos em casos de improbidade administrativa:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. [...] § 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator (Brasil, 2015b).

Após sua entrada em vigor, o CNMP, no exercício de sua competência regulamentar, editou a Resolução CNMP nº 179/2017, dando providências para que o MP promovesse o ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa, estabelecendo os procedimentos para a celebração de acordos no âmbito de ações de improbidade administrativa, que poderiam ser avençados pela via judicial ou mesmo extrajudicialmente. O descumprimento do acordo implicaria na perda dos benefícios, vencimento antecipado de multas e na retomada da tramitação do processo (Brasil, 2017).

Ainda assim, o STJ continuou entendendo pela vedação da consensualidade em ações de improbidade administrativa, com base no princípio da especialidade, que, em caso de antinomia aparente, determina a aplicação do disposto em lei especial ao invés da disposição constante de norma geral. O STJ argumentava que a LIA era norma especial e, portanto, sua vedação à consensualidade prevalecia sobre a permissibilidade da Lei nº 13.140/2015, de caráter mais generalista:

[...] Prevalece em nosso sistema jurídico o princípio da especialidade, segundo o qual, diante de um eventual conflito aparente entre normas, a lei especial deverá prevalecer em relação à norma geral. [...] É inviável o acolhimento do pedido de suspensão do processo, a fim de que sejam buscados os meios de compensação da conduta ímproba praticada, à luz da Lei 13.655/2018, uma vez que deve prevalecer a regra especial contida no art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992 (Brasil, 2018).

No âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, cumpre destacar que o MPMS, por meio da Resolução CPJ nº 006/2019 também regulamentou o a celebração de acordos de ajustamento de conduta em ações de improbidade administrativa (Mato Grosso do Sul, 2019a).

Instado a decidir acerca da legalidade desses acordos, o TJ-MS, com fulcro nas resoluções do CNMP e do MPMS, passou a aceitar a possibilidade de acordo em ações de improbidade, desde que homologados judicialmente, com base no princípio da celeridade processual e, também, na incorporação pelo ordenamento jurídico brasileiro de institutos como o acordo de leniência e a colaboração premiada.

É fato notório que tal vedação legal perdurou por muito tempo sem maiores divergências. No entanto, diversas leis aprovadas após 2010 ensejaram uma profunda revisão na hermenêutica da tutela metaindividual, sendo em um primeiro momento aprovada a Lei n. 12.846/13 (conhecida como Lei Anticorrupção – LAC), em seguida aprovou-se a Lei n. 12.850/13, que disciplinou a colaboração premiada para os casos de crimes relacionados a organizações criminosas. Depois foi aprovada a Lei n. 13.140/15, sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Outrossim, por força de tais precedentes e de toda a novel legislação – mais eficientes às investigações e respectivos desfechos – o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução 179/17, por meio da qual restou sedimentada a possibilidade expressa de se firmar compromisso de ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa [...] (Mato Grosso do Sul, 2019b).

O entendimento dos tribunais passou a ser pacífico pelo entendimento da revogação da vedação da consensualidade em ações de improbidade administrativa com o advento da Lei nº 13.964/1209, que introduziu o "acordo de não persecução cível" na LIA (Brasil, 2019). Entretanto, vetos presidenciais a trechos da lei aprovada pelo Congresso Nacional impediram que seus termos e procedimentos fossem mais bem delineados, de modo que só no ano de 2021, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, a questão da consensualidade nas ações de improbidade administrativa ficou melhor regulamentada. Referido diploma alterou a LIA, renomeando o acordo de não persecução cível para sua nomenclatura atual – acordo de não persecução civil – e definindo os requisitos, procedimentos, efeitos e consequências, no ordenamento, do instituto do ANPC (Brasil, 2021).

Atualmente, o ANPC, conforme consta do artigo 17-B da LIA, permite a negociação de medidas para encerrar ações de improbidade administrativa, ou mesmo evitar seu ajuizamento (Brasil, 1992), um grande avanço rumo à celeridade em ações envolvendo condutas ímprobas, numa contribuição definitivamente positiva ao interesse público.

### 3.1 Da legitimidade ativa para a propositura do ANPC

A redação original da LIA atribuía legitimidade concorrente entre o MP e a pessoa jurídica interessada para a propositura da ação de improbidade administrativa. Com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, no entanto, o MP passou a deter a legitimidade exclusiva para a propositura da ação de improbidade administrativa, bem como para a propositura do ANPC, deixando ao ente público lesado a legitimidade, tão somente, para a propositura da competente ação ressarcitória (Brasil, 2021).

Em reação, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe) acionaram o STF e propuseram a ADI n.º 7.042 e a ADI n.º 7.043, questionando a constitucionalidade dessas alterações. De acordo com as associações, a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas de direito público interessadas transformou os entes públicos lesados em meros coadjuvantes no combate à improbidade administrativa, impedindo as próprias vítimas da ilegalidade de agirem diretamente na defesa do interesse público. Alegaram, ademais, que essa mudança impediria que entes como a União, Estados, Distrito Federal e Municípios exercessem plenamente seu dever de zelar pela guarda da Constituição, das leis e do patrimônio público – isso porque o artigo 23, inciso I da CRFB impõe aos entes federados o dever de zelar pelo patrimônio público em seu sentido amplo, inclusas aqui a reserva moral e ética da administração pública (Brasil, 2023a) (Brasil, 2022).

O STF julgou as ações parcialmente procedentes, restabelecendo a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o MP e as pessoas jurídicas interessadas para propositura de ação de improbidade administrativa e para a celebração do ANPC. O STF, cravou, ainda, que a legitimidade dos entes públicos lesados é, aqui, ordinária, pois estão atuando em nome do seu próprio patrimônio, enquanto a legitimidade do MP é extraordinária:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPITOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em

conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira. 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa 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. 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delimitada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar 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 e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021 (Brasil, 2023a).

De acordo com a interpretação constitucional pacificada pelo STF, portanto, hoje são legitimados para celebrar o competente ANPC tanto o ente público lesado quanto o MP. Ao restabelecer a legitimidade ativa dos entes públicos lesados, o STF certamente reconheceu a importância da atuação conjunta e complementar entre os diferentes atores estatais na defesa do erário, corrigindo a alteração legislativa que, em afronta ao disposto na CRFB, trazia um retrocesso ao ordenamento jurídico e enfraquecia o sistema anticorrupção, ferindo a autonomia dos entes federados na defesa de seu patrimônio e de seus interesses.

### **3.2 Da oitiva do ente lesado**

A redação do artigo 17-B, inciso II, §1º da LIA estabelece a obrigatoriedade da oitiva do ente público lesado para celebração do ANPC, quando proposto pelo MP no exercício de

sua legitimidade ativa extraordinária. Do artigo 15 do mesmo diploma, em interpretação conjunta ao artigo 127 da CRFB, é possível concluir que a oitiva do MP, da mesma forma, também é imprescindível para a celebração de ANPC proposto pelo ente público lesado.

Ainda existe debate, no entanto, porque as oitivas não vinculam a celebração e o aperfeiçoamento do ANPC. Assim, nos moldes atuais da LIA, um ANPC pode ser celebrado mesmo diante de discordâncias acerca de seus termos entre os legitimados ativos para sua propositura. Para a maior parte da doutrina, essa eventual discordância deve ser solucionada pelo magistrado, quando da homologação judicial, sem prejuízo de posteriores pedidos de rescisão ou anulação do acordo pela parte discordante. Essa é a posição, por exemplo, de Julizar Barbosa Trindade Júnior (2022, p. 187):

Muito embora uma eventual posição contrária da pessoa jurídica interessada não tenha o condão de impedir o acordo (entre o Parquet e os investigados ou demandados), o teor da manifestação do ente prejudicado deverá ser sempre considerado pelo magistrado para fins de sua homologação.

De modo muito semelhante, entende Rafael Pereira (2023, p. 112):

Além do mais, como tanto o acordo entabulado pelo Ministério Público quanto pela pessoa jurídica dependerão de homologação judicial, diante da inafastabilidade da jurisdição, poderá qualquer uma das partes interpelar o juízo pleiteando a não homologação ou até potencial situação de rescindibilidade.

Humberto Dalla Bernardino de Pinho (2020, p. 159), por outro lado, já expressava postura discordante e propunha a necessidade de convergência entre o MP e o ente público lesado para a celebração do ANPC, antes mesmo do instituto vir a ser melhor delineado:

[...] há legitimidade concorrente para a sua proposta (MP e pessoa de direito público lesado). Contudo, idealmente, ambas as instituições devem participar das negociações e o acordo só deve ser assinado no caso de haver concordância entre elas. Havendo divergência entre os legitimados, parece-nos mais adequado que o acordo não seja celebrado por apenas um deles. Isso porque, se de um lado, a pessoa lesada tem melhores condições para aferir a extensão do dano ao erário, o MP detém um volume maior de informações, sobretudo quanto à existência de procedimentos criminais, dados sigilosos e operações ainda em fase organização (e que não podem ser reveladas prematuramente), mas que indicam o não preenchimento das condições subjetivas por parte do réu.

É evidente que a concordância do ente público lesado confere maior segurança jurídica ao ANPC. No entanto, um detalhe chama a atenção: se a intenção do legislador fosse proibir a celebração de acordo em caso de discordância entre o MP e o ente público lesado, teria utilizado na redação legal termos como anuência ou concordância, ao invés de "oitiva".

### 3.3 Dos requisitos legais para a propositura e celebração do ANPC

O ANPC, embora represente uma maneira de evitar uma condenação por improbidade administrativa, não consiste em um direito subjetivo do investigado – ou requerido – na ação de improbidade. Isso, porque o artigo 17-B, *caput* da LIA afirma que o MP (ou o ente público lesado) poderá celebrar o ANPC conforme as circunstâncias do caso concreto. Ou seja, pela própria redação legal, é possível verificar que existem hipóteses específicas que devem ser preenchidas para que o ANPC possa ser proposto, aqui inclusas: i) a personalidade do agente; ii) a natureza; iii) as circunstâncias; iv) a gravidade; v) a repercussão social do ato de improbidade; e vi) as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso (Brasil, 1992). Nesse sentido, inclusive, há precedentes do TJ-SP

Apelação Cível – Improbidade administrativa – Fracionamento e dispensa indevida de licitação – Sentença de procedência – Recurso do requerido. 1. Lei nº 13.964/19 alterou o art. 17 da Lei nº 8.429/92 para autorizar acordo de não persecução cível - Prerrogativa institucional do Ministério Público e não direito subjetivo do ímprobo – Plenamente justificado o não oferecimento do acordo (fls. 92/96). 2. Conduta ímproba - Dispensa irregular de licitação para a aquisição de produtos e serviços – Fracionamento indevido - Objeto da contratação indicativo de unicidade, considerando-se seu valor global e a natureza similar dos serviços prestados – Dolo configurado – Dano in re ipsa - Precedentes - Violação de princípios administrativos e prejuízo ao erário caracterizados - Configurado o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92 - Aplicação das sanções do art. 12, II, da nº 8.429/92 - Impossibilidade de aplicação da pena de ressarcimento de dano, porque ausente prova quantitativa deste, não podendo corresponder ao valor total despendido na aquisição de materiais que foram regularmente utilizados – De outro lado, remanescem as sanções aplicadas de suspensão de direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público, nos termos imputados em primeiro grau. Sentença parcialmente reformada – Recurso do requerido parcialmente provido apenas para afastar a pena de ressarcimento do dano, mantida, no mais, a r. sentença recorrida (São Paulo, 2021).

Ademais, no âmbito estadual de Mato Grosso do Sul, a Resolução CPJ nº 3/2021 do MPMS estabelece que, sempre que possível, antes da propositura da ação de improbidade, o membro do *parquet* responsável deverá tentar celebrar o competente ANPC, devendo restar nos autos, de forma motivada, sua tentativa, sua impossibilidade ou seu não cabimento (Mato Grosso do Sul, 2021).

Além da exigência das condições supracitadas, a LIA também prevê certos requisitos como necessários para a celebração do ANPC, dentre os quais o integral ressarcimento do dano causado ao erário e a reversão, à pessoa jurídica lesada, de qualquer vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados (Brasil, 1992). Esses requisitos são fundamentais em virtude de sua natureza reparatória. Justamente por esse motivo, a doutrina majoritária entende que as negociações em um ANPC devem se concentrar nas sanções a serem cumpridas pelo

agente público envolvido, de modo que a discussão sobre a parcela remuneratória da pretensão não é admitida. Ou seja, não é possível aplicar apenas sanções sem a obrigação de ressarcimento integral do dano causado (Pereira, 2023).

Os requisitos processuais para a celebração do ANPC também estão previstos em lei, no artigo 17-B, incisos I, II e III, §1º da LIA, e consistem: i) na oitiva ao ente público lesado, conforme abordado alhures; ii) na aprovação (em até 60 dias) pelo Conselho Superior do Ministério Público, se celebrado extrajudicialmente e; iii) na homologação judicial, independentemente do momento da celebração (Brasil, 1992). Há ainda um requisito negativo, previsto no artigo 17-B, §7º, da LIA e que consiste na vedação à celebração de novo ANPC pelo prazo de 5 anos, contado do conhecimento pelo juízo do descumprimento do acordo anterior (Brasil, 1992).

Quanto às sanções previstas em lei, é crucial que a negociação siga os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, levando em consideração as particularidades do caso em questão. As sanções possíveis de serem aplicadas no âmbito de um ANPC estão previstas no artigo 12, da LIA, devem ser proporcionais à gravidade do ato, podem ser cumuladas e incluem: i) a perda da função pública; ii) a suspensão dos direitos políticos; iii) o pagamento de multa civil; ou iv) a proibição de contratar com o Poder Público (Brasil, 1992).

Além dessas sanções citadas, o artigo 17-B, §6º da LIA estabelece que o ANPC pode abranger, também, outras medidas com vistas ao interesse público e à implementação de boas práticas administrativas, como a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e a determinação da adoção de códigos de ética e conduta pelo ente público lesado pelo ato de improbidade (Brasil, 1992).

O artigo 17-B, §3º da LIA ainda prevê a oitiva da Corte de Contas competente para, no prazo de 90 dias, apurar o valor do dano a ser ressarcido. Contudo, vale destacar que tramita no STF a ADI nº 7.236, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), e que nessa ação foi decidido cautelarmente pela suspensão da eficácia desse dispositivo, sob o fundamento de que a norma, ao exigir a obrigatória participação das Cortes de Contas nos ANPCs, invadiria indevidamente a autonomia funcional do MP. De acordo com o fundamento da decisão cautelar, ao condicionar a atividade-fim do MP à atuação de outro órgão, a norma em questão transmutaria o ANPC em um ato complexo, interferindo diretamente na independência funcional constitucionalmente assegurada ao MP, em violação ao disposto nos artigos 127 e 128 da CRFB (Brasil, 2023b).

Por fim, é importante salientar que, além dos requisitos mencionados, a celebração do ANPC deve observar os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública,

em especial os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, da proporcionalidade e da razoabilidade (Brasil, 1992), (Mato Grosso do Sul, 2019a).

### **3.4 Da homologação judicial do ANPC**

A Lei nº 14.230/2021 estabeleceu a obrigatoriedade da homologação judicial para todos os ANPCs, independentemente de terem sido celebrados pela via judicial ou extrajudicial (Brasil, 2021). Essa mudança consolidou importante entendimento de que a intervenção, supervisão e controle do Poder Judiciário é essencial em qualquer fase da celebração do ANPC.

Inclusive, quanto ao momento da celebração do ANPC, as possibilidades são bastante flexíveis. De acordo com o artigo 17-B, §4º da LIA, é possível celebrar o acordo tanto na fase extrajudicial, durante as investigações, quanto na fase judicial, a qualquer momento do processo, inclusive em sede recursal, como reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça no AREsp 1314581/SP (Brasil 1992) (Brasil 2021b). A principal diferença entre as duas modalidades reside na necessidade de que os ANPCs celebrados extrajudicialmente sejam aprovados pela Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), com vistas a garantir a legalidade e a conveniência do acordo para o interesse público, antes da sua submissão à homologação judicial (Brasil, 1992).

A grande controvérsia reside na definição do papel do juiz quando da homologação do ANPC, pois a lei é silente sobre os critérios que devem ser observados pelo magistrado gerando dúvidas sobre a extensão do controle judicial. Questiona-se se o juiz deve se limitar a um controle formal, analisando apenas os requisitos legais para a celebração do acordo, ou se o magistrado pode realizar um controle material, avaliando a conveniência e a oportunidade do acordo, a proporcionalidade das sanções e obrigações e a sua adequação ao interesse público (Gajardoni, 2020). Essa falta de clareza gera insegurança jurídica e compromete a efetividade do instituto, uma vez que a ausência de parâmetros específicos para a homologação judicial pode levar a decisões divergentes, dificultando a uniformidade na aplicação do ANPC.

Além disso, sendo um instrumento de solução consensual de conflitos, é necessário que seja considerada, também, a importância da autonomia das partes, pois a negociação do ANPC envolve um processo complexo de ponderação de interesses para definir os termos do acordo que melhor atendam às suas necessidades e ao interesse público (Palma, 2014).

#### 4 ACORDOS CELEBRADOS NA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS

A partir daqui, o trabalho se dedicará a analisar os ANPCs celebrados na Comarca de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul, que abrange os municípios de Três Lagoas e Selvíria, além dos distritos de Garcias e Arapuá. Os dados utilizados foram fornecidos pela 7ª Promotoria de Três Lagoas do MPMS, responsável pela proteção do patrimônio público e, conseqüentemente, pela celebração de ANPCs, conforme estabelecido na Resolução PGJ nº 018/2010 do MPMS (Mato Grosso do Sul, 2010). Desde a introdução do instituto no ordenamento jurídico brasileiro em 2021, um total de quatro acordos dessa natureza já foram firmados na comarca de Três Lagoas/MS.

O primeiro acordo firmado envolveu três compromissários cujas condutas foram tipificadas no artigo 11 da LIA, que trata da violação aos princípios administrativos. Não houve danos ao erário ou enriquecimento ilícito, o que levou à dispensa do ressarcimento. O acordo previu o pagamento de multa civil, a renúncia de se candidatar a cargos públicos eletivos por três anos e, levando em consideração a renda dos compromissários, consignou-se que a multa civil seria paga através da prestação de serviços à comunidade, no intuito de evitar prejuízo ao sustento dos compromissários e de suas famílias, além de não dificultar sua inserção no mercado de trabalho. O acordo foi cumprido em 2 anos e 5 meses.

No segundo acordo, a conduta do compromissário envolvido também foi tipificada no artigo 11 da LIA, sem a verificação de danos ao erário ou enriquecimento ilícito. As medidas previstas no acordo incluíram o pagamento de multa civil, a renúncia de se candidatar a cargos públicos eletivos por três anos, a proibição de contratar com o poder público e de receber incentivos fiscais ou creditícios por três anos, e a obrigação de se abster de qualquer função pública no Sistema Único de Saúde (SUS) por cinco anos. Destaca-se, aqui, a adequação e proporcionalidade da última medida, considerando que o compromissário é médico e o ato ímprobo foi praticado em sua atuação no SUS. O pagamento da multa civil também se deu de forma inovadora, por meio da realização de cinco cirurgias de pequeno porte em prol de pacientes do SUS na macrorregião de Três Lagoas/MS. Essa modalidade de pagamento acordada demonstrou a busca por uma sanção com impacto positivo para a comunidade, além de atender ao princípio da eficiência. Outro ponto relevante identificado acordo foi o reconhecimento, pelas partes, do princípio da insignificância em relação ao valor envolvido no ato ímprobo (R\$70,00), que, por ser ínfimo e em um caso isolado, impediu a configuração de enriquecimento ilícito. O acordo foi cumprido em 2 meses e 11 dias.

O terceiro acordo divergiu dos anteriores por envolver a tipificação do compromissário no art. 9º da LIA, que trata do enriquecimento ilícito. O acordo previu a reversão integral ao erário dos valores obtidos ilicitamente, no montante de R\$83.910,50, a ser pago em 80 parcelas, corrigidas monetariamente. Além disso, o compromissário renunciou ao direito de se candidatar a cargos públicos eletivos por oito anos e foi proibido de contratar com o poder público e receber incentivos fiscais ou creditícios por três anos. A multa civil foi dispensada nesse caso, considerando o alto valor do dano a ser ressarcido. Até a publicação do trabalho, o equivalente a 10% do acordo já havia sido cumprido e ressarcido ao erário.

O quarto acordo analisado, diferentemente dos demais, foi firmado judicialmente, em sede de cumprimento de sentença condenatória por ato de improbidade administrativa por violação aos princípios administrativos, conduta tipificada no artigo 11 da LIA. O cumprimento de sentença já se alastrava por mais de dois anos, com constantes tentativas de cumprimento forçado através da decretação de medidas executivas que se mostravam infrutíferas. O acordo consignou que a multa civil fosse paga por meio da prestação de serviços à comunidade, considerando o valor fixado e os parâmetros utilizados na sentença condenatória. O acordo, até a data de publicação do trabalho, também se encontra em fase de cumprimento.

Assim, com base nos quatro ANPCs analisados, podemos traçar o seguinte panorama:

**Quadro 1** – Análise dos ANPCs firmados na Comarca de Três Lagoas/MS

Aspectos	Acordo 1	Acordo 2	Acordo 3	Acordo 4
Tipificação da Conduta no Acordo	Art. 11 da LIA (violação aos princípios administrativos)	Art. 11 da LIA (violação aos princípios administrativos)	Art. 9º da LIA (enriquecimento ilícito)	Art. 11 da LIA (violação aos princípios administrativos)
Esfera de Celebração	Extra	Extra	Extra	Judicial
Sanções Aplicadas	Multa civil, renúncia a cargos públicos eletivos por 3 anos	Multa civil, renúncia a cargos públicos eletivos por 3 anos, proibição de contratar com o poder público por 3 anos, abstenção de funções no SUS por 5 anos	Ressarcimento ao erário, renúncia a cargos públicos eletivos por 8 anos, proibição de contratar com o poder público por 3 anos	Conversão da multa civil para prestação de serviços à comunidade
Valor Ressarcido ao Erário	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 8.399,20	R\$ 0,00
Valor Pendente de Ressarcimento	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 75.519,45 (90% pendente)	R\$ 0,00
Tempo Médio de Cumprimento	2 anos e 5 meses	2 meses e 11 dias	Em fase de cumprimento	Em fase de cumprimento
Cumprimento do Acordo	Cumprido	Cumprido	Em fase de cumprimento	Em fase de cumprimento

Fonte: Possebon, 2024.

A análise dos ANPCs celebrados na Comarca de Três Lagoas/MS pelo MPMS demonstra que o instrumento tem se mostrado eficaz na responsabilização dos agentes ímprobos, na reparação do dano ao erário, no desafogamento do Poder Judiciário e, sobretudo, na garantia do interesse público. A celeridade na resolução dos casos, evidenciada pelo tempo médio de 292,4 dias (aproximadamente 9 meses e 19 dias) entre a homologação judicial e o cumprimento dos acordos já finalizados, reforça a importância do ANPC como instrumento para garantir a efetividade da justiça e a proteção do interesse público.

A utilização do ANPC não se limita à mera punição do agente ímprobo, mas busca, também, a implementação de medidas que visem à prevenção de futuros atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, a negociação das sanções e a busca por soluções que atendam ao interesse público e à realidade dos compromissários, como a prestação de serviços à comunidade e a realização de cirurgias em prol do SUS, demonstram a flexibilidade e o potencial do ANPC como instrumento consensual de solução de litígios.

Nesse sentido, a partir do que se vê na Comarca de Três Lagoas/MS, é possível afirmar que o ANPC, desde sua positivação, tem demonstrado ser um instrumento eficaz e promissor no combate à improbidade administrativa. A análise dos acordos firmados, todos propostos pela 7ª Promotoria de Justiça de Três Lagoas do MPMS, revela uma busca por soluções céleres e eficientes, que privilegiam a reparação do dano ao erário e a responsabilização dos agentes. Ademais, a flexibilidade na aplicação das sanções, adaptando-as às particularidades de cada caso, garante maior efetividade na punição e na prevenção de novos atos de improbidade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do instituto ANPC, conforme previsto hoje pela LIA, especialmente numa comparação em relação aos avanços legislativos e doutrinários no campo da consensualidade, permite constatar uma mudança significativa no tratamento dos litígios que envolvem a administração pública. Essa transformação, marcada pela aceitação gradual dos métodos alternativos de solução de conflitos, reflete não apenas uma evolução conceitual sobre o interesse público, mas também um aprimoramento da eficiência e da celeridade nos processos de resolução de disputas envolvendo o poder público.

Os resultados do presente trabalho, sobretudo a análise dos quatro acordos celebrados no âmbito da Comarca de Três Lagoas/MS, corroboram a premissa de que a consensualidade

pode ser uma alternativa viável e eficaz ao tradicional processo judicial. Esse enfoque revela que, ao lado da preservação dos princípios fundamentais da administração pública, o uso de instrumentos consensuais, como o ANPC, oferece uma resposta pragmática aos desafios contemporâneos de um sistema jurídico sobrecarregado, buscando soluções que conciliem o interesse público com a eficiência processual.

O presente estudo contribui, assim, para o debate acerca da implementação e do aprimoramento de mecanismos consensuais no direito administrativo brasileiro, ao passo em que aponta, também, para a necessidade de uma interpretação dinâmica do interesse público, que se adeque aos valores democráticos e às exigências de uma administração pública eficiente e moderna. Nesse sentido, o ANPC surge como um modelo potencialmente replicável e ajustável a diferentes contextos administrativos, representando um avanço rumo à construção de um sistema jurídico mais ágil, acessível e, principalmente, comprometido com a melhor realização do interesse público.

## REFERÊNCIAS

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 3 de junho de 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 27 de setembro de 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1 de agosto de 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 17 de março de 2015a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União. Brasília, 26 de junho de 2015b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União. Brasília, 24 de dezembro de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de outubro de 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 179/2017, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, 26 de julho de 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Diário da Justiça eletrônico. Brasília, 1º de dezembro de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 de outubro de 1941a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 24 de outubro de 1941b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União. Brasília, 9 de setembro

de 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo em Recurso Especial 1314581/SP**. Processual civil e administrativo. Acordo no agravo em recurso especial. Improbidade administrativa. Homologação judicial do ajuste. Art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992, com redação alterada pela Lei n. 13.964/2019. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 1 de março de 2021b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%27201801487315%27.REG>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1654462/MT 2017/0033118-5**. Administrativo. Improbidade administrativa. Agravo interno no recurso especial. Suspensão do feito para que sejam buscados meios de compensação da conduta ímproba, à luz da Lei 13.655/2018. Impossibilidade. Prevalência da regra especial contida no art. 17, § 1º, da LIA. Lei de Responsabilidade Fiscal. Aumento de despesas com pessoal. Ato ímprobo caracterizado. Súmula 7/STJ. Dissídio jurisprudencial não comprovado. Relator: Min. Sérgio Kukina, 14 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=83183669&tipo=5&nreg=201700331185&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20180614&formato=PDF&salvar=falso>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7042**. Constitucional e administrativo. Constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública, proteção ao patrimônio público e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Vedação à exclusividade do Ministério Público para propositura da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CF, artigo 129, §1º). Legitimidade concorrente e disjuntiva entre Fazenda Pública e Ministério Público. Vedação à obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público. Ação parcialmente procedente. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 28 de fevereiro de 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7043**. Constitucional e Administrativo. Constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública, proteção ao patrimônio público e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Vedação à exclusividade do Ministério Público para propositura da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CF, artigo 129, §1º). Legitimidade concorrente e disjuntiva entre Fazenda Pública e Ministério Público. Vedação à obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público. Ação parcialmente procedente. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7236**. Decisão interlocutória. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 10 de janeiro de 2023b. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1368904/false>. Acesso em: 16 out. 2024.

CAMBI, Eduardo; SOUZA, Fernando Machado de. A disponibilidade do interesse público no novo código de processo civil e o princípio da eficiência na administração. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 129-153, jun. 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. 1. ed. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à lei de improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araujo. Aspectos gerais e controvertidos do acordo de não persecução cível. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Londrina, n. 80, p. 185-207, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2346109/Luiz+Manoel+e+Diogo+de+Araujo.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Colégio de Procuradores de Justiça. **Resolução nº 003/2021-CPJ, de 31 de maio de 2021**. Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Ministério Público. Campo Grande, 31 de maio de 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Colégio de Procuradores de Justiça. **Resolução nº 018/2010-CPJ, de 09 de setembro de 2010**. Estabelece as atribuições das Promotorias de Justiça e dá outras providências. Diário Oficial do Ministério Público. Campo Grande, 09 de setembro de 2010

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Colégio de Procuradores de Justiça. **Resolução nº 006/2019-CPJ, de 05 de abril de 2019**. Disciplina o compromisso de ajustamento de conduta nos atos de improbidade administrativa, o acordo de leniência no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial do Ministério Público. Campo Grande, 05 de abril de 2019a.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (2. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 14020062420198120000**. Agravo de Instrumento. Improbidade administrativa. Transação. Possibilidade de realização de acordo com o Ministério Público. Homologação a cargo da autoridade judiciária. Recurso provido. Relator: Des. Julizar Barbosa Trindade, 06 de junho de 2019b. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=886057&cdForo=0>. Acesso em: 29 out. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45823> Acesso em: 30 ago. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Processo penal e execução penal**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. A consensualidade na administração pública e o seu controle judicial. In: GABBAY; Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. **Justiça federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 173-183.

PEREIRA, Rafael. **Manual do acordo de não persecução civil**. 2 ed. Boa Esperança: Editora CEI, 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O consenso em matéria de improbidade administrativa: limites e controvérsias em torno do acordo de não persecução cível introduzido na lei nº 8.429/1992 pela lei nº 13.964/2019. **Revista Interdisciplinar de Direito. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença**, Valença, v. 18, n. 1, p. 145-162, jan./jun. 2020.

REMEDIO, José Antônio; SILVA, Marcelo Rodrigues da. Os acordos de leniência da lei anticorrupção e o uso da informação da empresa colaboradora como ativo na reparação integral do dano e no pagamento das sanções pecuniárias. **Revista da AGU**, Brasília, v. 17, n. 3, p. 165-184, jul./set. 2018.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. A administração pública e a mediação. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Orgs.). **Administração pública: novos desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SANTOS, Joelson Vitor Ramos dos. **O acordo de não persecução civil na esfera da improbidade administrativa: aplicação do acordo e implicações decorrentes da redação da Lei nº 14.230/2021**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (6. Câmara de Direito Público). **Apelação Cível 10000233320208260646**. Apelação Cível. Improbidade administrativa. Fracionamento e dispensa indevida de licitação. Sentença de procedência Recurso do requerido. 1. Lei nº 13.964/19 alterou o art. 17 da Lei nº 8.429/92 para autorizar acordo de não persecução cível. Prerrogativa institucional do Ministério Público e não direito subjetivo do ímprobo. Plenamente justificado o não oferecimento do acordo [...]. Relator: Des. Sidney Romano dos Reis, 28 de junho de 2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14768868&cdForo=0>. Acesso em: 29 out. 2024.

TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. **O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.



## **Termo de Autenticidade**

Eu, **GABRIEL SCAVACINI POSSEBON**, acadêmico regularmente apto a proceder ao depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E SUA EFICÁCIA COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS: UMA ANÁLISE NO ÂMBITO DA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS**”, declaro, sob as penas da lei e das normas acadêmicas da UFMS, que o Trabalho de Conclusão de Curso ora depositado é de minha autoria e que fui instruído pela minha orientadora acerca da ilegalidade do plágio, de como não o cometer e das consequências advindas de tal prática, sendo, portanto, de minha inteira e exclusiva responsabilidade, qualquer ato que possa configurar plágio.

Três Lagoas/MS, 31 de outubro de 2024.



Documento assinado digitalmente

**GABRIEL SCAVACINI POSSEBON**

Data: 31/10/2024 13:00:21-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



## Termo de Depósito e Composição da Banca Examinadora

Eu, professora **ANCILLA CAETANO GALERA FUZISHIMA**, orientadora do acadêmico **GABRIEL SCAVACINI POSSEBON**, autorizo o depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E SUA EFICÁCIA COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS: UMA ANÁLISE NO ÂMBITO DA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS**”.

Informo, também, a composição da banca examinadora e a data da defesa do TCC:

**Presidente:** Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. Ancilla Caetano Galera Fuzishima

**1º avaliador:** Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. Ana Cláudia dos Santos Rocha

**2ª avaliadora:** Me. Julizar Barbosa Trindade Júnior

**Data:** 27/11/2024

**Horário:** 13h MS

Três Lagoas/MS, 29 de outubro de 2024.

Assinatura do orientador



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



ATA Nº 413 DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, CAMPUS DE TRÊS LAGOAS – MS.

Aos vinte e sete dias de novembro de dois mil e vinte e quatro, às 13:00h, na sala de reuniões google meet, realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito, do acadêmico GABRIEL SCAVACINI POSSEBON, sob o título: ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: UMA ANÁLISE DE SUA APLICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA COMARCA DE TRÊS LAGOAS/MS, na presença da banca examinadora composta pelos professores: Presidente: Profa. Dra. Ancilla Caetano Galera Fuzishima, Avaliadores: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Ana Cláudia dos Santos Rocha e Prof. Me. Julizar Barbosa Trindade Júnior. Após os procedimentos de apresentação, arguição e defesa, a presidente suspendeu a sessão para deliberação. Retomados os trabalhos, foi divulgado o resultado, sendo considerado APROVADO o acadêmico. Terminadas as considerações e nada mais havendo a tratar, foi dada por encerrada a sessão, sendo lavrada a presente ata, que segue assinada pela Presidente da Banca Examinadora e pelos demais examinadores presentes na sessão pública.

Ademais, participou, na qualidade de ouvinte da presente sessão pública de defesa de TCC os(as) seguintes acadêmicos(as):

João Victor Marcelino dos Santos - RGA: 2022.0781.013-2

Três Lagoas, 27 de novembro de 2024.

Prof<sup>a</sup> Dra. Ancilla Caetano Galera Fuzishima

NOTA  
MÁXIMA  
NO MEC

UFMS  
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Ancilla Caetano Galera Fuzishima, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/11/2024, às 14:09, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA  
MÁXIMA  
NO MEC

UFMS  
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Julizar Barbosa Trindade Júnior, Usuário Externo**, em 27/11/2024, às 14:40, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA  
MÁXIMA  
NO MEC

UFMS  
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Ana Claudia dos Santos Rocha, Professora do Magistério Superior**, em 29/11/2024, às 18:11, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5277889** e o código CRC **6A7531B7**.

### CÂMPUS DE TRÊS LAGOAS

Av. Ranulpho Marques Leal, 3484

Fone: (67)3509-3700

CEP 79613-000 - Três Lagoas - MS

Referência: Processo nº 23448.005474/2018-21

SEI nº 5277889