



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

RODRIGO HENRIQUE DIAS VALE

**ACESSO À JUSTIÇA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA
ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL
NO ÂMBITO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE
MOSSORÓ/RN**

MOSSORÓ/RN

2024

RODRIGO HENRIQUE DIAS VALE

**ACESSO À JUSTIÇA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA
ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL
NO ÂMBITO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE
MOSSORÓ/RN**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas (CCSAH/UFRSA) como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFRSA.

Orientador: Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior.

MOSSORÓ/RN

2024

*Dedico este trabalho ao meu Deus, pela
força constante; aos meus pais —
Thaysa e Wendel, às minhas avós —
Zuleica e Graça, a Renan e à Vanessa,
por se fazerem presentes em todos os
momentos e por serem peças
fundamentais nesse processo que
culmina com a defesa desta pesquisa.*

AGRADECIMENTOS

Expresso a minha sincera gratidão ao meu Deus. Agradeço-Te porque, quer seja nas alegrias ou nas dores cotidianas, consigo encontrar a Tua presença. Quando as adversidades se manifestam, pronuncio o Teu nome e encontro forças para perseverar e continuar a minha jornada. À Sagrada Família de Nazaré, Jesus, Maria, sob a invocação de Nossa Senhora de Fátima, e José, pelo acolhimento em todos os momentos, e à minha santa de devoção, Santa Luzia, que tem sido luz a guiar-me ao longo desta trajetória.

Aos meus pais, Thaysa e Wendel, gratidão pela incessante preocupação, pelo cuidado desmedido, pelo esforço sem limites e pelo abrigo incondicional. Expresso meu agradecimento por terem se unido a mim nessa empreitada, por terem contribuído com o que há de melhor em minha formação e por terem tornado mais acessível os caminhos que compõem esta jornada. Esta conquista, sem dúvida, é do senhor e da senhora!!

Ao meu irmão, Renan, cuja timidez e serenidade não impedem a manifestação de afeto e zelo para com a minha pessoa. Agradeço o carinho, os enriquecedores debates jurídicos e a parceria que temos cultivado.

À minha avó, Zuleica, por ser essa mulher de determinação inabalável e de um coração grandioso, sendo uma fonte de inspiração para mim. Agradeço por todo o apoio incondicional e irrestrito dedicado a todas as minhas empreitadas. Valorizo os ensinamentos compartilhados e a generosidade no amor dispensado ao longo do nosso percurso conjunto.

À minha avó, Gracinha, que sempre me aplaudiu de pé. Agradeço por tantos elogios que elevaram a minha autoestima, por ter compartilhado das minhas conquistas e por não ter medido esforços na realização deste sonho.

À Vanessa, mulher a quem tanto admiro e amo, com quem compartilhei todos os planos, decepções, fracassos e conquistas ao longo dos últimos anos, expresso minha sincera gratidão. Agradeço por ter me incentivado em todas as empreitadas e por ter me auxiliado na tomada de muitas decisões. Somente nós sabemos o quão desafiador foi enfrentar a distância durante toda a graduação. No entanto, ao mesmo tempo, aprendemos a valorizar o tempo, a colecionar sempre bons momentos e a ter pressa em viver ("nada existe de grandioso sem paixão..." — Hegel). Agradeço pela sua presença divina na minha vida!

Ao meu saudoso avô, Messias (*in memoriam*), por ter sido um amigo fiel, um incentivador dedicado na minha jornada cristã, por ter depositado confiança em mim e por ter sido um parceiro nas campanhas políticas. Agradeço, ainda, em especial, por ter sido uma

fonte de inspiração. Esta conquista também é sua, vovô. Agora, o "grande" é bacharel em Direito.

Agradeço à minha bisavó, Helena (*in memoriam*), que vibrou quando fui aprovado e questionou-se várias vezes se conseguiria testemunhar a formatura do bisneto. Expresso minha gratidão pelos inesquecíveis conselhos recebidos. "Coisa linda", vibre aí de cima com vovô Firmino por esta conquista, que é nossa, e interceda por mim nos novos desafios que a vida apresentar.

Agradeço a Euclides e a Vanúbia, primeiramente, por terem me acolhido como um filho, dedicando-me tanta preocupação e carinho. Sou grato pelas orações irrestritas e por terem sido meu refúgio em tantas ocasiões. Expresso, igualmente, minha gratidão ao meu primeiro e mais estimado supervisor de estágio, pelos ensinamentos, pelos sábios conselhos e, principalmente, por ter sido uma fonte de inspiração na profissão. Na ocasião, estendo os meus agradecimentos ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, por bons momentos compartilhados.

Aos meus tios Wiliano, Werley e Talles, que frequentemente assumem a função paternal, por não pouparem esforços quando se trata de prestar assistência a mim. Expresso minha gratidão pela torcida, pelo apoio e pelo carinho dedicados. Agradeço ainda às minhas tias Mirelle e Chia e aos meus primos (Millena, Bernardo, Ayla, Dante, Mellina, Cauã e Cecília), por todo o apoio e carinho.

Aos meus padrinhos, Sandra e Sueldo, por todo o apoio, carinho e dedicação a mim ao longo desta jornada acadêmica.

A minha tia Gracinha, que assume igualmente o papel de segunda avó, merece meus agradecimentos pelos cuidados diários dispensados desde a infância, assim como pela sua incessante torcida. Gratidão à Geórgia, pelos ensinamentos e conselhos.

Agradeço às minhas tias e ao meu tio (Sara, Vera, Glenda, Zuleide, Zulene e Reinaldo) e, especialmente, à tia Lúcia (*in memoriam*), em nome de toda a família Costa, por terem acompanhado toda a minha formação, incentivando-me e demonstrando preocupação a cada passo dado. Agradeço pelo carinho e acolhimento sempre que necessito.

Agradeço à família Rodrigues, em nome de tia Ana e tio Joãozinho, por terem celebrado nas minhas conquistas, me apoiado e, enfim, por todo carinho e força dedicados.

Agradeço ao "Grupim" (Luiz, Nobre, Sena e Rafael), um grupo de verdadeiros irmãos, por tantas conquistas coletivas, por compartilharem boas experiências e por dividirem uma longa jornada acadêmica, que foi desafiadora em muitos momentos. Manifesto minha

gratidão pelo apoio fornecido em diversas decisões, pela acolhida generosa e pelo amparo oferecido nos momentos de ansiedade.

Agradeço à família Jales e Rego, por intermédio de Vanielle e Viviane, por todo o apoio, torcida e, principalmente, pelo acolhimento.

Agradeço ao CEAMO, colégio que propiciou meu amadurecimento e que me formou enquanto cidadão. Agradeço, de modo especial, a Fabíola, em nome de todos os professores e funcionários, por tantos ensinamentos ao longo da minha trajetória na instituição.

Agradeço às amigas de longas datas e de grande importância (Joyce, Bebea, Mel e Letícia) pela torcida, por compartilharem as lutas e por me acompanharem nessa jornada.

Agradeço aos colegas do grupo "Povim + Grupim" (Millena, Samantha, Maria Theresa, Gustavo, Nivia e Débora) pela partilha de momentos significativos ao longo desta trajetória acadêmica e por compartilhar as ansiedades, que foram superadas com o apoio mútuo.

Agradeço à minha turma (2023.2) pelos valiosos aprendizados coletivos, pelo apoio constante e pela construção de momentos enriquecedores ao longo destes anos.

Agradeço ao Ministério Público Federal, aos servidores e procuradores, incluindo os meus supervisores de estágio, Dr. Victor Queiroga e Dr. Higor Rezende, bem como aos colegas de estágio (em nome de Bia Souza e Sara) e funcionários, pela enriquecedora experiência ao longo de quase dois anos. Em particular, expresso minha gratidão a Maíria, servidora que se tornou uma grande amiga e uma incentivadora expressiva dos meus projetos, além de ser minha eterna chefe. Agradeço também a Nadson e Gustavo, servidores que me auxiliaram na construção do problema desta pesquisa, pelos inestimáveis ensinamentos.

Ao Segue-me (com destaque ao grupo São Miguel) e à Paróquia de Santa Luzia por terem sido uma válvula de escape para os desafios do dia a dia, sendo o combustível essencial para a caminhada até o momento presente. Gratidão a todos os amigos e amigas que conheci nesse movimento e nessa paróquia, os quais me incentivaram ao longo desta jornada. Em nome de Pe. Flávio, nosso estimado pastor e irmão, que não apenas incentiva e acredita em mim, mas também vibra com cada uma das conquistas alcançadas, agradeço pelo apoio.

Agradeço ao Prof. Albenes, que além de professor — figura na qual tanto me inspiro —, é também um pai acadêmico, amigo, orientador e conselheiro. Agradeço por contribuir para a construção do meu percurso acadêmico, pelas inúmeras pesquisas e discussões compartilhadas, por ter confiado a liderança do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à

Justiça (Gecaj/Ufersa) a mim e por nossa parceria na monitoria de Processo Civil durante cinco semestres.

Agradeço, por fim, à Ufersa, a instituição que tanto almejei ingressar e que me proporcionou inúmeras vitórias. Expresso minha gratidão pelas inúmeras oportunidades ao longo desta jornada acadêmica e por todos os colegas que enriqueceram esta trajetória. Estendo meus agradecimentos aos professores desta prestigiada instituição, destacando nomes como Ramon, Rodrigo Victor, Julianne, Igor Bretas, Rafael Lameira, Ulisses, Rosângela Zuza, Ana Maria, Thiago Arruda entre outros, que desempenharam papéis fundamentais na minha formação. Viva o ensino público, gratuito e de qualidade!

Por fim, agradeço a todos os familiares e amigos, não mencionados especificamente, que estiveram presentes nesta jornada e foram facilitadores desse processo.

“Ensinou a amar a vida, não desistir de lutar, renascer da derrota, renunciar às palavras e pensamentos negativos. Acreditar nos valores humanos e a ser otimista. Aprendi que mais vale tentar do que recuar... Antes acreditar que duvidar, o que vale na vida não é o ponto de partida e sim a nossa caminhada. Caminhando e semeando, no fim, terás o que colher.”

(Cora Coralina)

“Ele perguntou: ‘Por que vocês estão com tanto medo, homens de pequena fé?’ Então ele se levantou e repreendeu os ventos e o mar, e fez-se completa bonança.”

(Mateus 8:26)

ACESSO À JUSTIÇA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO ÂMBITO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN

ACCESS TO JUSTICE IN ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACTIONS: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT WITHIN THE ATTORNEY OFFICE OF THE REPUBLIC OF THE MUNICIPALITY OF MOSSORÓ/RN

*Rodrigo Henrique Dias Vale¹
José Albenes Bezerra Júnior²*

RESUMO

Sob a ótica do acesso à justiça, emergem os métodos alternativos de resolução de controvérsias, visando conferir maior eficácia à composição das demandas. No escopo dessas veredas, destaca-se o acordo de não persecução cível (ANPC) como um mecanismo que propicia uma via consensual para dirimir casos de natureza cível, notadamente no âmbito da improbidade administrativa. Nesse contexto, surge a imperatividade de aprofundar a investigação acerca da eficácia desse instrumento na resolução de questões relacionadas à responsabilização por atos de improbidade no contexto do Ministério Público Federal (MPF), órgão com legitimidade para a propositura do referido instrumento negocial. O propósito deste estudo é, portanto, examinar os desafios e limites preponderantes à efetividade do ANPC na esfera da Procuradoria da República de Mossoró/RN. Ademais, delineiam-se três objetivos específicos: (I) discernir o conceito e os fundamentos do ANPC à luz do acesso à justiça; (II) analisar as disposições normativas que regem a aplicabilidade desse instrumento no âmbito do MPF; e (III) identificar os desafios e limitações enfrentados na implementação do acordo cível na Procuradoria de Mossoró/RN. A estruturação metodológica fundamentou-se, primariamente, em uma abordagem bibliográfica e referencial relacionada ao tema em questão. Ademais, empregou-se uma metodologia de pesquisa empírica, a qual abarcou a coleta de dados oficiais e a condução de entrevistas semiestruturadas com os procuradores de Mossoró/RN. A análise proporcionou a constatação de uma efetividade extremamente reduzida do referido mecanismo no âmbito nacional e, especificamente, na Procuradoria em estudo, revelando a ausência de acordo homologado em Mossoró/RN. Adicionalmente, foi possível identificar as fragilidades inerentes a esse mecanismo por meio das entrevistas semiestruturadas realizadas.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Consensualidade; Acordo de Não Persecução Cível; Improbidade Administrativa; Ministério Público Federal.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). E-mail: rodrigohdvale@gmail.com

² Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduando em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). E-mail: albenes.junior@ufersa.edu.br

ABSTRACT

From the perspective of access to justice, alternative methods of resolving disputes emerge, aiming to make the composition of demands more effective. Within the scope of these decisions, the civil non-prosecution agreement (ANPC) stands out as a mechanism that provides a consensual way to resolve civil cases, notably in the context of administrative improbity. In this context, there is an imperative to deepen the investigation into the effectiveness of this instrument in resolving issues related to liability for acts of improbity in the context of the Federal Public Ministry (MPF), a body with legitimacy for proposing the aforementioned negotiating instrument. The purpose of this study is, therefore, to examine the preponderant challenges and limits to the effectiveness of the ANPC in the sphere of the Public Prosecutor's Office of Mossoró/RN. Furthermore, three specific objectives are outlined: (I) discern the concept and foundations of the ANPC in light of access to justice; (II) analyze the normative provisions that govern the applicability of this instrument within the scope of the MPF; and (III) identify the challenges and limitations faced in the implementation of the civil agreement at the Mossoró/RN Public Prosecutor's Office. The methodological structuring was primarily based on a bibliographic and referential approach related to the topic in question. Furthermore, an empirical research methodology was used, which included collecting official data and conducting semi-structured interviews with prosecutors from Mossoró/RN. The analysis revealed an extremely reduced effectiveness of the aforementioned mechanism at the national level and, specifically, in the Prosecutor's Office under study, revealing the absence of an approved agreement in Mossoró/RN. Additionally, it was possible to identify the weaknesses inherent to this mechanism through the semi-structured interviews carried out.

Keywords: Access to justice; Consensuality; Civil Non-Prosecution Agreement; Administrative dishonesty; Federal Public Ministry.

1 INTRODUÇÃO

A problemática intrínseca ao acesso à justiça se destaca, impondo a necessidade de implementação de instrumentos concisos e eficazes para a resolução de situações jurídicas, transcendendo os limites do tradicional processo adversarial (Viana Junior, 2023). Sob esta perspectiva, os meios de autocomposição evidenciam-se como elementos fundamentais de um movimento voltado para a ampliação do acesso à justiça, configurando-se como formas mais adequadas para a resolução de determinados conflitos para além da heterocomposição (Avelino; Peixoto, 2023). Nesse contexto, a busca pela consensualidade, não encarada como obstáculo, mas sim como um complemento indispensável à atividade jurisdicional, desvela um horizonte propício para a resolução apropriada dos conflitos prementes.

Nessa perspectiva, a consensualidade emerge como eficiente alternativa na resolução de litígios, reconhecida pela sua capacidade de promover soluções democráticas, fortalecer a

participação popular e contribuir para a eficiência econômica (Viana Junior, 2023). Além de economizar recursos públicos essenciais ao sistema judicial, essa abordagem se traduz em ganhos temporais, consolidando-se como estratégia capaz de atender a interesses individuais e promover a eficácia estatal. Dispositivos normativos, como a Lei de Mediação e o Código de Processo Civil, refletem a intenção legislativa de fomentar soluções consensuais ao longo do processo.

Quanto à consensualidade na esfera da administração pública, destacam-se as alterações na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), o que cria um contexto mais propício à adoção desses métodos. Até meados de 2019, a Lei nº 8.429/1992 vedava acordos nas ações de improbidade administrativa, refletindo a concepção de indisponibilidade do interesse público (Brasil, 1992). Com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.964/2019, surgiu o acordo de não persecução cível (ANPC) como uma alternativa consensual no contexto da improbidade administrativa (Brasil, 2019). A LIA, após a Lei nº 14.230/2021, regulamentou detalhadamente o ANPC, proporcionando uma via para a resolução consensual de litígios (Brasil, 2021).

O ANPC, ao compor danos ao erário e aplicar sanções previstas na referida Lei, busca uma solução pacífica para controvérsias relacionadas a atos de improbidade (Araújo, 2021). Essa abordagem visa promover a efetividade do sistema de justiça, oferecendo uma opção célere e eficaz (Júnior Trindade, 2021). Nesse contexto, o instrumento negocial desponta como uma ferramenta relevante no âmbito do Ministério Público (MP), uma vez que é o principal legitimado para propor a ação de improbidade e, consequentemente, para a propositura do instrumento negocial. Dessa forma, oferece uma alternativa consensual para a solução de casos de natureza cível.

Com isso, abre-se uma necessidade de aprofundamento dos estudos acerca da consensualidade nas funções do MP, assim como da eficácia desses instrumentos para a solução das demandas envolvendo a apuração, responsabilização e sanções cominadas aos atos de improbidade. Desse modo, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a efetividade do acordo de não persecução cível especificamente no Ministério Público Federal (MPF), considerando-o sob a perspectiva do acesso à justiça.

Esta pesquisa contribuirá para o debate acadêmico e jurídico, oferecendo uma análise crítica sobre a eficácia do acordo de não persecução cível no MPF. Por fim, buscará compreender as implicações do acesso à justiça e da consensualidade nesse contexto, bem como as recentes alterações provocadas pelo Pacote Anticrime, o que permitirá a identificação

de pontos fortes e fragilidades desse mecanismo, possibilitando a proposição de melhorias e o fortalecimento do sistema de justiça como um todo.

A metodologia empregada nesta pesquisa é fundamentada, inicialmente, na abordagem documental e bibliográfica — relevante para o processo de orientação e compreensão dos dados coletados e da análise destes (Minayo, 2002). Esta abordagem permitirá a análise minuciosa de resoluções, orientações, julgados e leis relacionados ao acordo de não persecução cível. Além disso, a pesquisa bibliográfica será uma ferramenta crucial para aprofundar a compreensão dos conceitos teóricos subjacentes à interseção entre acesso à justiça, consensualidade na administração pública, improbidade administrativa e ANPC, através de obras de renomados acadêmicos e especialistas.

Com o propósito de atingir os objetivos do estudo, adotou-se também a metodologia empírica, através do levantamento de dados quantitativos referentes aos acordos homologados no órgão ministerial federal, mais especificamente na Procuradoria da República no Município de Mossoró/RN, com o fito de obter um panorama abrangente sobre a propositura desse instrumento negocial. Em segundo plano, realiza-se uma análise qualitativa, mediante entrevista semiestruturada com os quatro procuradores vinculados à Procuradoria de Mossoró, visando, por conseguinte, observar os principais impasses para a proposição do acordo.

Com base nessa abordagem, a pesquisa será estruturada em três seções. Na primeira seção, empreender-se-á uma revisão bibliográfica abrangente, explorando a literatura pertinente ao ANPC, ao acesso à justiça e à consensualidade. Tal revisão se configura como alicerce teórico da investigação, identificando conceitos fundamentais e perspectivas relevantes para o escopo do estudo. A seção subsequente investigará as principais disposições normativas referentes à aplicabilidade do acordo no Ministério Público Federal. Na seção final, a pesquisa identifica e analisa desafios e limitações enfrentados na aplicação do acordo cível no MPF, em específico na Procuradoria da República no Município de Mossoró.

Por derradeiro, é importante ressaltar que essa abordagem metodológica abrangente visa proporcionar uma compreensão profunda da eficácia do ANPC no contexto específico do MPF no Município de Mossoró. Este estudo busca contribuir para a literatura jurídica, oferecendo *insights* e subsídios para aprimoramentos na prática do ANPC, especialmente no contexto da referida instituição.

2 ACESSO À JUSTIÇA SOB A PERSPECTIVA DA CONSENSUALIDADE E DA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

A sociedade, intrinsecamente marcada pela diversidade de interesses, é propensa constantemente a conflitos que se manifestam como embates de pretensões resistidas (Carnelutti, 1944). Na ausência de uma resolução consensual das lides, a intervenção estatal, como uma via tradicional, representada pelo Poder Judiciário, emerge para dirimir controvérsias, substituindo as vontades das partes e iniciando uma relação processual ao aplicar o direito material à situação concreta.

No âmago deste contexto, a problemática do acesso à justiça desempenha papel crucial na busca por instrumentos que objetivam, de maneira sucinta, viabilizar a resolução de situações jurídicas, prescindindo da exigência de um triplo processo adversarial, conforme a tradicional e nem sempre eficiente relação jurídica processual entre autor e réu, sob a supervisão de um Magistrado (Viana Junior, 2023).

2.1 Conceito de acesso à justiça

Cappelletti e Garth (1998), sob a ótica da terceira onda, discorrem acerca do conceito complexo e abrangente de "acesso à justiça", transcendendo a mera frequência aos tribunais. Tal abordagem implica no direito universal de todos, independentemente de sua condição socioeconômica, cultural ou social, buscarem efetivamente a resolução de conflitos por meio do sistema legal, destacando-se também, sobretudo, a importância de técnicas processuais efetivas e meios alternativos de solução de controvérsias.

Essa concepção evolui para o acesso a uma ordem jurídica equitativa, destacando a necessidade de um processo imparcial, ágil e eficaz (Suriani, 2022). O acesso à justiça, portanto, não deve ser apenas formal e exclusivo aos órgãos do Poder Judiciário, mas também substancial, efetivo e igualitário. Isso implica não apenas oferecer caminhos para os tribunais, mas garantir acessibilidade, compreensibilidade e resultados justos (Cappelletti; Garth, 1998).

Na presente linha de argumentação, o autor Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues (2021, p. 23-24), faz menção à existência de uma transição entre o princípio da primazia do julgamento do mérito e o princípio da primazia da solução adequada do conflito. Isso ocorre à medida que ele destaca o seguinte:

Busca-se hoje algo além do desfecho dos processos judiciais com resolução de mérito. O foco agora nem sequer reside no processo judicial tradicional, mas sim na efetiva solução do litígio com a sua máxima pacificação, independentemente do meio empregado para obtê-lo, desde que asseguradas todas as garantias dos jurisdicionados.

Na esteira desse contexto, emergem os mecanismos alternativos, tais como mediação e conciliação, que se apresentam como instâncias menos formais e mais acessíveis. Ademais, faz-se menção ao sistema de "Justiça Multiportas", concebido pelo professor Frank Sander (1979), evocando a imagem de um sistema judiciário com diversas portas, cada qual conduzindo o cidadão a diferentes modalidades de resolução de conflitos.

Nesse sentido, Fredie Didier (2015) destaca o consenso como não apenas eficaz na resolução de litígios, mas também como instrumento de desenvolvimento da cidadania. Didier (2015, p. 273) alega que o estímulo à autocomposição fortalece a participação popular, conferindo um caráter democrático à solução de conflitos e, ao explorar o contexto de inserção e promoção da autocomposição, oferece a seguinte contribuição elucidativa:

Compreende-se que a solução negocial não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução dos litígios: trata-se de importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula as suas relações. Neste sentido, o estímulo à autocomposição pode ser entendido como um reforço da participação popular no exercício do poder — no caso, o poder de solução dos litígios. Tem, também por isso, forte caráter democrático.

Nesse cenário descrito, a consensualidade ressurge como uma consequência da percepção de que a busca por soluções consensuais para os litígios revela-se economicamente mais eficiente do que as resoluções adjudicadas. Conforme observado por Felipe Forte Cobo (2021), tanto profissionais do direito quanto legisladores reconhecem na consensualidade não apenas uma aceleração democrática na conclusão de conflitos e um fortalecimento da participação popular, mas também uma contribuição para uma perspectiva de eficiência econômica.

Do ponto de vista estatal, a principal vantagem reside na economia de recursos públicos vitais para o funcionamento das unidades judiciais. Assim, a rapidez na conclusão de disputas legais se traduz em uma economia substancial para o erário público, consolidando a consensualidade como estratégia que atende aos interesses individuais e à eficiência econômica do Estado (Cobo, 2021).

Dessa maneira, instaura-se uma conjuntura propícia à defesa da consensualidade e à promoção dos métodos consensuais, não como um impedimento à atividade jurisdicional estatal, mas sim como uma alternativa direcionada a uma solução apropriada para os conflitos vigentes.

2.2 Consensualidade na administração pública

Não obstante os consideráveis avanços em direção à consensualidade, no que tange à sua aplicação na esfera da administração pública, observa-se que o sistema de justiça ainda enfrenta a inflexível concepção de que o interesse público é indisponível, fundamentado nos princípios da supremacia e indisponibilidade desse bem comum. Isso conduz os agentes públicos a evitarem procedimentos consensuais, receosos de interpretações desfavoráveis por parte dos órgãos de controle.

Em contrapartida, no tocante especificamente à consensualidade na administração pública, o autor Júnior Trindade (2021) destaca que a abordagem consensual não implica em dispor do interesse público, mas, ao contrário, representa um meio para alcançá-lo. Nessa perspectiva, o ato consensual é intrinsecamente vinculado ao processo de satisfação do interesse público, destacando-se pelos potenciais benefícios do acordo, tais como a efetividade, a economia de tempo e custos, e a melhor adequação de uma solução negociada às peculiaridades da situação específica.

Conforme elucidado por Teixeira Avelino e Ravi Peixoto (2023), a autocomposição de todos os direitos é, em princípio, viável, pois os titulares desses direitos têm a capacidade, em diversos graus, de deliberar sobre sua natureza. Importante salientar que o autor também destaca que a indisponibilidade intrínseca de um direito não implica, de maneira genérica, na inviabilidade de se estabelecer uma transação que o envolva.

Além de que, há uma perspectiva de que a consensualidade, por sua natureza, não implicaria necessariamente em uma contrariedade aos interesses públicos. Porém, como elucidada a autora Márcia Pelegrini (2019, p. 410):

A Administração Pública pode e deve assumir formas consensuais de solucionar conflitos, desde que o faça de forma motivada, conferindo tratamento isonômico, não negando a alguns o que coloca à disposição de outros em situação assemelhada, que observe o princípio da moralidade, dê ampla e plena publicidade e honre com os compromissos assumidos, conferindo segurança jurídica.

Nessa esteira, o autor Rubens Soares Sá Viana Junior (2023) ressalta que a autocomposição não implica fragilidade na tutela da probidade administrativa. Ao contrário, conforme a perspectiva de Viana, a resolução consensual nas questões de improbidade administrativa proporciona uma resposta estatal eficaz e ágil aos perpetradores de ilícitos, fundamentada na identificação da tutela apropriada por meio da pactuação direta das respectivas sanções. Em outras palavras, “ao adotar os instrumentos de consenso, o administrador não estaria dispondo do interesse público, e sim perseguindo-o por outro meio que não o ato administrativo unilateral e imperativo” (Lopes, 2017).

Desse modo, foram inúmeros os dispositivos que passaram a prever e regulamentar formas alternativas de resolução de conflitos. Isso se evidencia, por exemplo, na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), que, em seu artigo 3º, previu a possibilidade de ser objeto de mediação e conciliação o conflito que verse sobre direitos indisponíveis passíveis de transação, inclusive no âmbito de questões submetidas a ações de improbidade administrativa, através do art. 36, § 4º, do referido dispositivo (Brasil, 2015b).

É pertinente ressaltar também que o próprio Código de Processo Civil é dedicado de maneira especial a fomentar a consensualidade, conforme evidenciado, a título exemplificativo, nos artigos 3º, 6º, 139, V, 165, 174, 190, 221 e 334 (Brasil, 2015a). Esses dispositivos demonstram a intenção do legislador brasileiro de incentivar soluções consensuais extrajudiciais e ao longo do processo judicial, contribuindo para a eficácia e celeridade na resolução de controvérsias, além de reforçar a importância da autocomposição como princípio norteador do sistema jurídico (Trindade Júnior, 2021).

Nesse cenário descrito, destaca-se a influência da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esse texto normativo instituiu a Política Pública de tratamento adequado dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário, assim como impulsionou a criação de centros especializados em solução de conflitos e cidadania, iniciativas que estimulam um ambiente propício à consensualidade (CNJ, 2010).

Nesse contexto, no tocante à temática da anticorrupção empresarial, surge em 2013 o Acordo de Leniência como uma alternativa consensual em casos administrativos e empresariais, especificamente, quando sociedades empresárias estão implicadas em atos de corrupção empresarial, conforme disposto nos artigos 16 e 7 da Lei nº 12.846/2013 (Brasil, 2013a). No mesmo ano, foi promulgada a Lei nº 12.850, que, na Seção I, artigo 3º-A, aborda a colaboração premiada, também configurando uma modalidade de negociação direcionada à cooperação para a revelação de informações no curso da investigação judicial, mediante a concessão de benefícios processuais (Brasil, 2013b).

2.3 O Pacote Anticrime e alterações provocadas no âmbito do acordo de não persecução cível (ANPC)

As ações de improbidade administrativa são aquelas em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas ímprobas, conforme preceitua a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação de sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da

moralidade administrativa (Carvalho Filho, 2021). Até meados de 2019, a LIA vedava a transação, acordo ou conciliação nas referidas ações civis, decorrente, em larga medida, da concepção de indisponibilidade do interesse público (Brasil, 1992).

Tal restrição estava associada a um contexto político, social e jurídico peculiar de 1991, caracterizado pelo governo de Fernando Collor e por uma enérgica campanha anticorrupção no país. Naquele período, o Direito Civil e Penal desempenhavam papéis centrais, ao passo que a esfera administrativa se fundamentava no princípio da supremacia do interesse público (Gomes Júnior; Lima, 2021).

A insegurança e o debate controverso acerca da aplicação da consensualidade no contexto da administração pública foram amenizados em decorrência das alterações promovidas na Lei de Improbidade. Essa conclusão decorre da análise das disposições legais desse dispositivo, minuciosamente delineadas no artigo 17, § 1º, da Lei da Improbidade Administrativa, após as modificações introduzidas pela Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime).

No que concerne às alterações introduzidas pelo Pacote Anticrime, evidencia-se a inadequação, ou, no mínimo, a insuficiência do modelo tradicional de sancionamento (Brasil, 2019). Essa constatação impõe a necessidade premente de explorar e aplicar novas técnicas, com o intuito de promover um combate mais eficaz contra a prática de atos ilícitos, bem como alcançar uma resolução mais célere e econômica dos conflitos decorrentes destes. Observa-se, desse modo, um redirecionamento estratégico que objetiva aprimorar os instrumentos legais e otimizar os recursos disponíveis para a tutela efetiva dos direitos e interesses pertinentes (Júnior Trindade, 2021).

Após a autorização concedida pela Lei nº 13.964/2019, a possibilidade de transação e, conseqüentemente, a implementação do ANPC enquanto instrumento de consensualidade nas ações de improbidade administrativa passa a ser atualizada e pormenorizada pela Lei nº 14.230 de 2021, que revoga o art. 17, § 1º, com previsão do acordo, e cria o atual art. 17-B, da Lei nº 8.429/1992, ocasião pela qual previu em seus dispositivos subsequentes uma regulamentação acerca deste instrumento (Brasil, 2021).

O ANPC, enquanto negócio jurídico bilateral, emerge como uma ferramenta inovadora no contexto jurídico brasileiro. Este mecanismo representa uma abordagem consensual para a resolução de litígios relacionados à improbidade administrativa. Sua contrapartida consiste na composição dos danos causados ao erário, na aplicação imediata das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e no cumprimento de outras condições estipuladas ao investigado (Araújo, 2021).

Como elucida o professor Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis (2022, p. 159), acerca da inserção do acordo cível:

Além da priorização da atuação preventiva, a consensualidade sancionadora, por meio do Acordo de Não Persecução Cível, pode ser tida como um dos caminhos para sanar essa “Crise da Justiça”, retirando do Poder Judiciário o monopólio sancionador e permitindo maior celeridade e eficiência para a repressão à improbidade administrativa e sua consequente prevenção em decorrência dos efeitos gerais e especiais, positivos e negativos.

Nesse contexto, torna-se factível conceituar o acordo de não persecução cível como um mecanismo de autocomposição na esfera da improbidade administrativa, o qual é aplicável tanto extrajudicial quanto judicialmente. Essa aplicabilidade permite que o investigado ou demandado em uma ação de improbidade administrativa, mesmo diante do cumprimento de sentença, assuma compromissos de maneira voluntária. Estes compromissos, notadamente, envolvem o ressarcimento ao erário pelos danos causados e a reversão de vantagens indevidas à pessoa jurídica prejudicada, com o intuito de alcançar uma solução pacífica para a controvérsia que, de maneira justificada, avalia uma eventual conduta dolosa relacionada a atos de improbidade (Viana Junior, 2023).

É relevante destacar que, até a promulgação da Lei 13.964/2019, não existia consenso quanto à admissibilidade de acordos de não persecução no contexto específico da Lei de Improbidade Administrativa. Não por outra razão, já seria defensável entender que a Lei Anticorrupção (LAC) teria revogado a própria vedação do § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, de modo a autorizar acordos no âmbito da LIA, uma vez que ambas as normas se encontram no mesmo campo punitivo da improbidade administrativa (Trindade Júnior, 2021).

Apesar de haver uma permissão explícita para a resolução consensual em questões relacionadas à improbidade administrativa, conforme também estabelecido no art. 36, § 4º, da Lei de Mediação, a ausência de uma regulamentação específica gerava, inquestionavelmente, um clima de incerteza e insegurança jurídica (Voronoff, 2019).

Ademais, é pertinente ressaltar que o Ministério Público já vinha estabelecendo acordos, respaldado inclusive por uma resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que delineava compromissos de ajustamento de conduta nas temáticas de improbidade administrativa, com estrita observância às medidas de ressarcimento ao erário e imposição de sanções, por intermédio da Resolução 179, de 26 de julho de 2017, artigo 1º, § 2º (CNMP, 2017). A referida legislação fixou dois importantes pontos para temática: “i)

natureza jurídica de negócio jurídico (art. 1º) e ii) possibilidade de celebração do TAC na seara da improbidade administrativa (art. 1º, §2º)” (Bastos, 2021).

Com a promulgação da Lei 13.964/2019, o ANPC emerge como uma alternativa consensual para a resolução de conflitos, proporcionando às partes envolvidas a oportunidade de buscar soluções sem necessidade de recorrer ao contencioso judicial. Nos termos do art. 17-B, § 4º, da LIA, o supracitado acordo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória (Brasil, 2021).

A efetivação do ANPC está sujeita a uma série de procedimentos que devem ser cumpridos de maneira cumulativa, incluindo os seguintes requisitos que são indispensáveis: o integral ressarcimento do dano (art. 17-B, I, da Lei nº 8.429/92) e a reversão à pessoa jurídica lesada de eventual vantagem indevida obtida (art. 17-B, II, da Lei nº 8.429/92), ainda que esta seja oriunda de agentes privados (Brasil, 2021).

Outro procedimento consiste, nos termos do art. 17-B, §1º, I, da Lei nº 8.429/1992, na oitiva do ente federativo prejudicado, sendo esse imperativo tanto em momento anterior quanto posterior à proposição da ação. Nesse contexto, é crucial que o acordo, celebrado em conjunto com o Ministério Público, assegure a realização de audiência da pessoa jurídica impactada pelo ato de improbidade. De maneira análoga, essa providência se efetivará quando a advocacia da entidade prejudicada formalizar um ANPC com o investigado, momento no qual deverá realizar a escuta do Ministério Público (Brasil, 2021).

No mesmo viés, além da exigência cumulativa de aprovação no lapso temporal de até 60 (sessenta) dias pelo Conselho Superior do Ministério Público Estadual ou pela Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, caso preceda o ajuizamento da ação, destaca-se a imprescindibilidade da homologação judicial do acordo celebrado, independentemente de ter-se efetivado antes ou após a propositura da ação de improbidade administrativa, conforme preceitua o art. 17-B, §1º, II e III, da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 2021).

Anteriormente às modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, constata-se uma lacuna quanto à obrigatoriedade de homologação judicial, resultando na validação do acordo perante o membro do Ministério Público como título executivo. Essa validação estava condicionada à posterior homologação pelo órgão superior do Ministério Público competente para revisar as promoções de arquivamento, dispensando-se, assim, a homologação judicial (Viana Junior, 2023).

Em um contexto distinto, emerge uma significativa controvérsia acerca da oitiva do Tribunal de Contas competente para a quantificação do montante a ser ressarcido, conforme preceitua o art. 17-B, §3º, da LIA. Tal situação decorre da suspensão temporária da eficácia desse dispositivo por meio de decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no escopo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236, conforme detalhado a seguir:

Ao assim dispor, a norma aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmudando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial. Eventual desrespeito à plena autonomia do Ministério Público, em análise sumária, consiste em inconstitucionalidade perante a independência funcional consagrada nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal (Brasil, 2022).

Ademais, a legislação estabeleceu uma restrição à formalização do ANPC, conforme disposto no art. 17-B, § 7º, da LIA. Tal restrição se manifesta quando ocorre o descumprimento do acordo estipulado, ocasionando a proibição, pelo período de 5 (cinco) anos, para o investigado ou demandado de celebrar novo acordo. Este prazo é contado a partir do momento em que o Ministério Público toma conhecimento efetivo do descumprimento em questão (Brasil, 2021).

Sob outra perspectiva, no que diz respeito à necessidade ou não da confissão como requisito para a formalização do ANPC, emerge uma controvérsia. Isso decorre da divergência em relação à exigência estabelecida pelo art. 28-A, caput, do Código de Processo Penal, que requer a confissão para a proposição do acordo de não persecução penal, ao passo que a LIA permanece silente sobre tal requisito no acordo cível.

Nessa perspectiva, o Promotor de Justiça de São Paulo, Lindolfo Andrade (2020), argumenta que, embora a Lei de Improbidade não aborde explicitamente, a confissão é uma condição para o ANPC. Ele propõe a aplicação de normas de autocomposição de outras instâncias sancionadoras, como o artigo 16, § 1º, III, da Lei Anticorrupção Empresarial. Segundo o autor, essa interpretação promove a coerência do microssistema de proteção ao patrimônio público, criticando a inconsistência de permitir que um agente público envolvido em fraude de licitação celebre um acordo de não persecução cível na esfera da improbidade administrativa sem a confissão, enquanto na esfera criminal, a celebração do acordo dependeria da confissão do mesmo ato ilícito.

Em contrapartida, o Promotor de Justiça de Goiás, Marcelo Celestino (2022), adotou o entendimento de que: "Se o legislador quisesse impor essa obrigatoriedade, o teria feito, da mesma forma como fez nas demais legislações citadas. [...] Portanto, não é lícito ao

legitimado desejar mais do que o legislador, que é o constitucionalmente incumbido de legislar, não estabeleceu".

Nessa toada, a doutrina aponta alguns requisitos elementares que devem estar presentes no ANPC, a destacar:

A nosso modesto juízo, todo ANPC deve, portanto, conter, no mínimo: (i) a descrição da conduta ilícita, com suas circunstâncias, em especial suas condições de tempo e local; (ii) assunção da responsabilidade pelo ato ilícito praticado por parte do acordante – confissão; (iii) a cessação do envolvimento do acordante com o ato ilícito; (iv) a subsunção da conduta ilícita imputada à específica previsão legal de modalidade de ato de improbidade administrativa; (v) o estabelecimento de prazo razoável para o cumprimento do quanto avençado, respeitados os limites impostos pela LIA, atentando-se para a necessidade de afastamento do risco da ocorrência da prescrição, inclusive mediante o ajuizamento de protesto judicial específico para esse fim; (vi) estabelecimento de multa cominatória (astreintes) para a hipótese de inadimplemento parcial ou total; (vii) oferecimento de garantias do cumprimento dos compromissos de pagamento da multa civil, de ressarcimento do dano e de transferência de bens, direitos e/ou valores, em conformidade com a extensão do pactuado; (viii) a obrigação do investigado de informar, prontamente, qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail e de comprovar, na periodicidade acordada, o cumprimento das obrigações ajustadas, independentemente de notificação ou aviso prévio; (ix) previsão de que a rescisão do acordo, por responsabilidade do celebrante, não implicará a invalidação do elemento de informação ou prova por ele fornecidos ou deles derivados (Wanis, 2022, p. 163-164).

O acordo, exceto nos casos de prescrição da pretensão sancionatória punitiva (art. 23 da LIA), deve conter uma sanção do art. 12 da LIA, em consonância com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a devida observância da proporcionalidade e dosimetria, conforme disposto no art. 6º, §1º, da LAC. A questão central reside na definição das sanções acordadas, divididas em dois grupos: i) sanções patrimoniais, envolvendo perda de bens, ressarcimento ao erário, multa civil e proibição de contratação ou benefícios fiscais (patrimonial indireta); e ii) sanções funcionais ou pessoais, como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, renúncia ao mandato e compromisso de não candidatura. Se o primeiro grupo não suscita controvérsias, o segundo gera intenso debate na doutrina (Bastos, 2021).

Quanto às sanções funcionais ou pessoais que podem ser atribuídas ao ANPC, uma corrente argumenta a impossibilidade de sua aplicação devido à falta de respaldo legal e constitucional (art. 15, inciso V, c/c com o art. 37, §4º, da CF/88). Além disso, alega-se que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos são incompatíveis com o ANPC, uma vez que tais sanções só podem produzir efeitos com o trânsito em julgado da sentença judicial condenatória (Celestino, 2022).

Em outra perspectiva, argumenta-se que a imposição de obrigações decorre diretamente da solução negociada do conflito, fundamentada na postura voluntária do investigado, enquanto eventuais objeções são provenientes de uma solução judicial direta. A solução consensual é considerada uma faceta do devido processo legal, caracterizando-se como uma alternativa que não viola os direitos fundamentais do acordante e não se submete à cláusula de reserva jurisdicional. Com precisão, destaca-se que não há imposição direta de sanções, mas sim a assunção de obrigações acordadas entre o ente coletivo legitimado e o agente responsável pelo ato em questão, conforme sustentado por Bastos (2021).

3 PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES NORMATIVAS REFERENTES À APLICABILIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabeleceu o Ministério Público como uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127). Como integrante do Sistema de Justiça, esse órgão ministerial assume a natureza de uma instituição independente, não se subordinando a nenhum dos Poderes da República, e detém autonomia para o pleno exercício de suas atribuições.

Segundo o autor José Afonso da Silva (2021), o Ministério Público é considerado uma das instituições estatais mais influentes no Brasil. Nesse sentido, seguindo o modelo de organização do Judiciário, o Ministério Público se divide em áreas de especialização. A Constituição (1988) prevê duas: Ministérios Públicos nos estados (atuam perante à Justiça estadual), e Ministério Público da União (MPU), que, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

O Ministério Público Federal, como destacado na Constituição Federal (1988), atua na Justiça Federal, em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal. O MPF também age preventivamente, extrajudicialmente, quando atua por meio de recomendações, audiências públicas e promove acordos por meio dos termos de ajuste de conduta (TAC) e do acordo de não persecução cível (ANPC).

Na sequência, o art. 129 da Carta Magna (Brasil, 1988) prevê um rol de funções institucionais do Ministério Público, incluindo a proteção do patrimônio público e social (art. 129, III), bem como o exercício de outras funções que lhes forem conferidas, desde que

compatíveis com sua finalidade (art. 129, IX). Nessa perspectiva, o Ministério Público Federal, enquanto protagonista na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, encontra no ANPC uma ferramenta que, quando bem utilizada, pode contribuir para a eficiência do sistema de justiça.

O ANPC, conforme discutido no capítulo anterior, configura-se como um instrumento jurídico voltado para a solução alternativa de controvérsias entre o Ministério Público, ou a própria Administração Pública, e os agentes acusados de praticar atos de improbidade administrativa. A formalização deste acordo está, portanto, condicionada à manifestação voluntária de vontade das partes envolvidas, ressalvando-se que os sujeitos legitimados não podem ser coagidos a propor ou aceitar qualquer ajuste (Santos, 2020).

A redação do art. 17, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) prevê que o Ministério Público é o único legitimado para lavratura do acordo cível (Brasil, 1992). No entanto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7042, houve ampliação da legitimidade ativa para interposição de demandas de improbidade ao restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o órgão ministerial e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de instrumentos negociais (Brasil, 2022a).

Contudo, não obstante o teor da decisão ampliar a legitimidade para as tratativas de autocomposição, o Ministério Público subsiste como o principal protagonista na proposição desse gênero de acordo, configurando-se como um órgão essencial para o avanço da consensualidade no âmbito da administração pública. Adicionalmente, no que concerne a esse dispositivo, ressalta-se que o texto constitucional ampliou sobremaneira as atribuições do órgão ministerial, transformando-o efetivamente em um defensor da sociedade, especialmente no campo cível, atuando como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive detendo a legitimidade para a propositura do ANPC (Brasil, 2022b).

Destaca-se que, no tocante à regulamentação e à previsão de acordos envolvendo a aplicação de sanções, as disposições presentes nos artigos 17-B e subsequentes da Lei de Improbidade Administrativa, os quais foram incorporados por meio das alterações promovidas pela Lei nº 13.964/2019 e pela Lei nº 14.230/2021, assumem papel preponderante. Além disso, as resoluções dos Ministérios Públicos, que, até então, promulgaram normas organizacionais para a implementação da nova legislação de improbidade, merecem especial destaque, especialmente no que concerne ao acordo de não

persecução cível, constituindo-se como a principal diretriz para os procedimentos relacionados à efetivação desses acordos (Viana Junior, 2023).

Após a Lei nº 13.964/2019, que revogou o dispositivo pelo qual era vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações civis públicas de improbidade administrativa e estabeleceu que as ações civis públicas de improbidade administrativa admitem a celebração de ANPC, o MPF, em consonância com sua prerrogativa de orientar procedimentos e diretrizes e com a Resolução CNMP nº 179 de 26 de julho de 2017, emitiu a Orientação nº 10 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (5ª CCR)³ do Ministério Público Federal.

O artigo 6º da referida Orientação preconiza que, ao celebrar acordos, o Membro do *Parquet* deve orientar sua atuação de forma resolutiva. Essa postura implica contribuir de maneira decisiva, no escopo de suas atribuições, para a prevenção ou solução efetiva de conflitos, problemas ou controvérsias relacionados à concretização de direitos ou interesses legitimados pelo Ministério Público, ao mesmo tempo em que previne, inibe ou repara devidamente lesões ou ameaças a esses direitos, bem como efetiva as sanções aplicadas judicialmente diante dos ilícitos correspondentes (MPF, 2020). O objetivo é garantir a máxima efetividade por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos disponíveis para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Ressalta-se que, conforme anteriormente mencionado, o art. 17-B, §1º, II, da Lei de Improbidade, impõe a necessidade de homologação do acordo de não persecução cível pelo órgão interno do Ministério Público responsável pela apreciação das promoções de arquivamento de inquéritos civis (Brasil, 2021).

No âmbito do Ministério Público Federal, em conformidade com o art. 8º, parágrafo único, da Orientação nº 10, a incumbência de homologar os acordos celebrados na fase extrajudicial recai sobre a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (5ª CCR). Na hipótese de celebração durante a fase judicial, as partes deverão encaminhar o acordo para homologação perante o tribunal competente para processar e julgar a ação de improbidade administrativa, seguida pela remessa do instrumento negocial para o conhecimento da 5ª CCR (MPF, 2020).

Destaca-se que, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, em contraposição ao disposto na Orientação nº 10 de 2020, a concretização do acordo requererá homologação judicial, independentemente do momento em que o acordo for celebrado em relação ao

³ As Câmaras de Revisão e Coordenação constituem órgãos do Ministério Público Federal, instituídos nos termos da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Compete a tais instâncias encaminhar informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuam em sua área de jurisdição (art. 62, III), além de promover a integração e coordenação desses órgãos, respeitando o princípio da independência funcional (art. 62, I).

ajuizamento da ação de improbidade administrativa, nos termos do art. 17-B, § 1º, III, do mencionado dispositivo (Brasil, 2021). Em outras palavras, o acordo extrajudicial deve ser submetido a uma dupla valoração, inicialmente pelo órgão superior do MP e, posteriormente, via ajuizamento, para fins exclusivamente de homologação judicial (Viana Junior, 2023).

Além disso, em consonância com as disposições supracitadas, o art. 17 da Orientação nº 10 estabelece que o membro do MPF deve notificar previamente o ente público ou governamental que tenha sido prejudicado pela suposta improbidade administrativa. Essa notificação tem o propósito de possibilitar que o ente público se manifeste sobre o ANPC, tanto por meio de representação extrajudicial quanto judicial, assegurando-lhe a oportunidade de expressar sua posição (MPF, 2020).

No tocante ao art. 20 da Orientação ministerial, extrai-se o escopo sancionatório do acordo, revelando-se como uma modalidade consensual para a fixação, atenuação e redução das sanções legais aplicáveis ao celebrante. Este instrumento legal busca abordar atos ímprobos pelos quais o Ministério Público Federal imputa responsabilidade ao celebrante, sendo esta responsabilidade reconhecida pelo próprio pactuante. O ANPC opera como um mecanismo que possibilita a negociação e concordância entre as partes envolvidas, visando à mitigação das sanções legais aplicáveis a atos ímprobos específicos abrangidos pelo acordo (MPF, 2020).

Dessa forma, o artigo destaca a natureza consensual do ANPC como um meio de resolução que promove a eficácia e a celeridade no tratamento de questões relacionadas à improbidade administrativa. Em síntese, conforme apontado pelo autor Viana Júnior (2022), observa-se com o negócio jurídico em discussão uma pronta reparação dos danos causados ao erário, possibilitando, de maneira concomitante, uma composição abrangente entre as partes envolvidas. Este procedimento acarretará benefícios para a sociedade e, de maneira específica, para os investigados, os quais, amparados pela segurança jurídica, poderão formalizar o ANPC e, após o cumprimento deste, continuarem com suas atividades sem a necessidade de aguardar por extensos períodos para a definição de suas responsabilidades legais.

Ainda no tocante às sanções aplicadas, o art. 25 do dispositivo legal em questão delineia as disposições referentes às obrigações que podem ser estabelecidas no âmbito do acordo de não persecução cível. Além do compromisso explícito de cessação da conduta ímproba por parte do celebrante, são autorizadas obrigações lícitas, específicas, adequadas e

proporcionais às circunstâncias do caso concreto, visando efetivamente prevenir e reprimir a improbidade administrativa objeto do acordo (MPF, 2020).

Dentre as possíveis obrigações, destaca-se a colaboração substancial em casos de improbidade praticada em concurso de pessoas, material, formal ou continuidade delitiva. Tal colaboração envolve o fornecimento ou entrega ao Ministério Público Federal de elementos de prova relacionados a condutas ilícitas de outros sujeitos passíveis de responsabilização (art. 25, I).

Adicionalmente, o art. 25, elenca dois compromissos específicos (MPF, 2020). Primeiramente, o celebrante pode assumir o compromisso de não se candidatar a cargos políticos por um período de até oito anos, contados a partir da celebração do acordo, caso a improbidade tenha sido praticada no exercício de cargo político, conforme previsto nos artigos 9º, 10 (e 10-A) e 11 da Lei nº 8.429/1992 (art. 25, II).

Em segundo lugar, o ANPC possibilita o compromisso de não ocupar cargos comissionados ou funções de confiança na Administração Direta ou Indireta lesada pela improbidade, também pelo prazo de até oito anos, em consonância com a natureza do ato ímprobo praticado (art. 25, III). Essas disposições ressaltam a flexibilidade do ANPC ao permitir a negociação de obrigações específicas que contribuam para a prevenção e punição da improbidade administrativa, adaptando-se às particularidades de cada situação (MPF, 2020).

A relevância desta orientação reside em sua capacidade de consolidar princípios e critérios que norteiam a condução de acordos no contexto da improbidade administrativa, sobretudo em um cenário anterior à vigência de legislação específica regulamentando a aplicabilidade desse instrumento negocial, além de impactar na cultura do órgão ministerial em relação à proposição do acordo. Entretanto, destaca-se que muitos dispositivos contidos na mencionada norma encontram-se superados pela regulamentação da Lei nº 14.230/2021.

4 DESAFIOS E LIMITAÇÕES ENFRENTADOS NA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF), EM ESPECÍFICO NA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN

Transcendido o panorama teórico apresentado, a investigação sobre a implementação do acordo de não persecução cível demanda uma análise minuciosa da prática institucional deste instituto. Dessa forma, além da compreensão acerca dos dispositivos legais que preveem o ANPC, este estudo busca a análise prática de sua aplicação na Procuradoria da República no

Município de Mossoró, inicialmente por ser a instituição à qual o pesquisador realiza o estágio não obrigatório, existindo, por assim dizer, uma proximidade com o campo investigado, além de ser um dos principais legitimados para a proposição do instrumento negocial no referido município.

Para alcançarmos uma análise aprofundada dos desafios e limitações enfrentados na aplicação do acordo de não persecução cível na Procuradoria de Mossoró, a coleta de dados estrutura-se em dois eixos principais: I) o primeiro aborda a coleta de dados quantitativos referentes aos acordos extrajudiciais registrados no sistema do órgão e àqueles encaminhados para homologação pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (5ª CCR) do Ministério Público Federal, mais especificamente aqueles propostos na Procuradoria de Mossoró, com o propósito de obter um panorama abrangente sobre a propositura desse instrumento negocial; II) em segundo plano, conduz-se uma entrevista semiestruturada com os Procuradores vinculados à Procuradoria de Mossoró, organizada com 5 (cinco) perguntas, visando, por conseguinte, observar os principais impasses para a proposição do acordo, por meio da perspectiva do principal legitimado na assinatura do ANPC — o Procurador da República.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os 04 (quatro) Procuradores da República lotados na Procuradoria da República de Mossoró, de modo que os 04 (quatro) membros participaram de forma presencial, no prédio do referido órgão ministerial, por meio da assinatura prévia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e dos Termos de autorização de uso de áudio e vídeo.

Na presente conjuntura, destaca-se que a Procuradoria da República no Município de Mossoró integra a Procuradoria da República no Rio Grande do Norte (PR-RN) e é composta por quatro Ofícios (1º, 2º, 3º e 4º ofício), cada qual sob a égide de um Procurador da República. Nesse contexto, a entrevista semiestruturada foi conduzida com todos os Procuradores dos quatro Ofícios, com o propósito de investigar e analisar a perspectiva dos membros do Ministério Público Federal acerca da consensualidade no que tange à improbidade administrativa e, principalmente, a eficácia dos possíveis acordos propostos e/ou homologados no âmbito da mencionada Procuradoria.

4.1 Dados gerais sobre os acordos de não persecução cível (ANPC) homologados pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal

Em janeiro de 2020, o Ministério Público Federal celebrou o primeiro acordo de não persecução cível, respaldado na Lei Anticrime e nas normas constantes na Resolução n.º 179/217 do CNMP. Para o Procurador da República que representou o MPF no caso, o acordo

atende ao interesse público, uma vez que viabiliza a resolução consensual, célere e assertiva do litígio nas esferas cível e penal, reduzindo o congestionamento das varas judiciais. Alcança resultados práticos próximos àqueles que seriam obtidos após as respectivas instruções processuais, proporcionando, contudo, a rápida resolução integral do conflito de maneira menos traumática.⁴

Posteriormente ao evento, conforme registrado na plataforma “Corregedoria do MPF”, no sistema “Único”⁵, mediante dados obtidos por meio das correições realizadas anualmente neste órgão ministerial, verifica-se que, no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2023, apenas 121 (cento e vinte um) acordos de não persecução cíveis extrajudiciais foram encaminhados para homologação no órgão revisor, isto é, na 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, em todo o país. A distribuição desses acordos entre as unidades federativas do Brasil é a seguinte:

Tabela 1 - Distribuição dos acordos de não persecução civil encaminhados para homologação pela 5ª CCR.

AC 1	AL 0	AP 1	AM 6	BA 8	CE 0	DF 4	ES 21	GO 4	MA 1	MT 0	MS 3	MG 14	PA 1
PB 4	PR 4	PE 5	PI 1	RJ 5	RN 8	RS 11	RO 0	RR 1	SC 1	SP 10	SE 3	TO 4	

Fonte: Autoria própria (2024).

Dos acordos em questão, 11 (onze) encontram-se em processo de elaboração ou aguardando homologação, enquanto 29 (vinte e nove) já foram homologados pela Câmara de Coordenação e Revisão. Os restantes não possuem status registrado no sistema.

No mesmo período mencionado (2020 a 2023), registra-se a homologação judicial de 17.252 (dezessete mil, duzentos e cinquenta e dois) acordos de não persecução penal (ANPP)⁶, propostos pelo Ministério Público Federal no Brasil. Considerando tais dados,

⁴ Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/boletimdompggo/2020/03-mar/cao/patrimonio_publico_terceiro_setor/noticias/mpf-em-goias-assina-primeiro-acordo-de-nao-persecucao-civel-e-criminal-com-base-na-lei-anticrim.html. Acesso em: 22 fev. 2024.

⁵ O Único é o Sistema Integrado de Informações Institucionais do Ministério Público Federal que controla a gestão do fluxo processual no MPF. Criado para agilizar e unificar o trâmite de documentos judiciais e administrativos, ele permite a integração nacional do MPF de forma transparente, além de dar celeridade e segurança à tramitação de processos. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_bra_mpf_sistema.pdf. Acesso em: 22 mar. 2024.

⁶ O acordo de não persecução penal (ANPP) é um pacto obrigacional na seara penal, previsto a partir da Lei nº 13.964/2019 que introduziu ao Código de Processo Penal o instituto negocial, previsão expressa do art. 28-A do CPP.

preliminarmente, evidencia-se a baixa efetividade intrínseca daquele instrumento negocial civil frente a este acordo penal, não obstante as disposições legislativas permissivas no que diz respeito à consensualidade em atos de improbidade administrativa.

Noutra perspectiva, a análise dos dados, por meio do sistema da instituição ministerial, revela que, no ano de 2023, foram encaminhados 53 (cinquenta e três) acordos de não persecução cível para homologação pelo órgão revisor. No ano subsequente, 2022, esse número atingiu a marca de 38 (trinta e oito) acordos cíveis encaminhados. No ano anterior, 2021, observa-se uma redução, totalizando 30 (trinta) acordos propostos neste âmbito. Dessa forma, constata-se uma tendência ascendente na homologação de acordos no território brasileiro.

No contexto do Rio Grande do Norte, conforme evidenciado, observa-se que apenas 8 (oito) acordos extrajudiciais foram submetidos à homologação na 5ª Câmara, conforme dados fornecidos pela Corregedoria do MPF. Destes, destaca-se que apenas 1 (um) acordo foi oficialmente encaminhado e registrado na Procuradoria do Município de Mossoró, especificamente no 4º Ofício.

Entretanto, ressalta-se que o mencionado ANPC não obteve homologação pela 5ª CCR, em virtude da ausência, no instrumento negocial, da indicação do valor a ser restituído (devidamente apurado e quantificado) e do delineamento da modalidade de restituição, contemplando a correção pela taxa Selic — responsabilidade a ser computada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O caso em análise refere-se a um acordo celebrado no contexto do inquérito civil instaurado para investigar possíveis irregularidades perpetradas por agente público em procedimentos licitatórios voltados à aquisição de álcool, máscaras e do medicamento Ivermectina, destinados ao enfrentamento da pandemia de coronavírus, em um município do interior do Rio Grande do Norte.

Nessa perspectiva, ainda conforme os dados advindos da plataforma "Corregedoria do MPF", constatou-se, em uma outra aba da plataforma, denominada "Painel de Análise Intercorrecional", que 283 (duzentos e oitenta e três) acordos de não persecução cível foram registrados no sistema "Único" em todo o Brasil. Embora alguns desses acordos não tenham sido concluídos nem encaminhados para homologação na 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, foram elaborados pelas unidades do órgão ministerial.

Dentre esses acordos, 17 (dezessete) foram registrados no Rio Grande do Norte, sendo que 3 (três) deles foram elaborados pela Procuradoria da República de Mossoró. O

primeiro diz respeito ao ANPC anteriormente mencionado, encaminhado à 5ª CCR e não homologado por este órgão revisor.

Quanto ao segundo acordo, este foi formalmente proposto e documentado no sistema "Único", especificamente no 3º Ofício da Procuradoria de Mossoró. Após análise, verificou-se que a minuta do acordo de não persecução cível foi devidamente assinada e submetida à apreciação do ente prejudicado, conforme preconizado no artigo 17-B, § 1º, I, da Lei n.º 8.429/92. Todavia, devido à falta de um posicionamento definitivo por parte da pessoa jurídica em relação ao acordo de não persecução cível, não foi protocolado o requerimento para a homologação da referida proposta.

O caso em apreço consistia em um procedimento investigatório instaurado com o intuito de averiguar a alegação de que um servidor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) apropriou-se indevidamente de equipamentos eletrônicos, ambos sendo propriedade da referida instituição de ensino.

Observa-se, mediante o dado acima apresentado, um potencial impasse adicional para a proposição dos acordos: a resistência por parte da administração pública, entidade prejudicada na relação, em estabelecer transações com o agente público.

Nessa conjuntura, outro ANPC, devidamente registrado no sistema "Único", ainda não concluído, tramita especificamente no 2º Ofício e foi recentemente encaminhado para homologação na 5ª Câmara. Contudo, aguarda-se ainda a conclusão da deliberação e, conseqüentemente, a homologação ou não em sessão do referido órgão revisor. O procedimento ao qual se refere este acordo foi instaurado com o propósito de investigar um eventual ato de improbidade administrativa, decorrente do acúmulo de cargos públicos.

Em contrapartida, com base nas informações extraídas do sistema do Ministério Público Federal, constatou-se, em contrapartida aos instrumentos negociais, a existência de 39 (trinta e nove) ações de improbidade administrativa em curso na Procuradoria da República no Município de Mossoró. Desse total, 1 (uma) dessas ações está em trâmite há mais de 8 (oito) anos, 10 (dez) estão em andamento por um período entre 6 (seis) e 8 (oito) anos, 15 (quinze) têm uma tramitação que varia de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, e, por fim, 13 (treze) estão em curso por um período inferior a 4 (quatro) anos. No que se refere à distribuição, 20 (vinte) dessas ações tramitam no 4º Ofício, 12 (doze) no terceiro ofício, 3 (três) no 3º Ofício e 4 (quatro) no 1º Ofício.

Dessa maneira, constata-se, preliminarmente, por meio da análise dos dados mencionados, a evidente escassez de acordos homologados pelo principal legitimado neste

contexto transacional, o que denota a limitada eficácia do acordo, uma vez que apenas três propostas foram apresentadas e nenhuma delas foi homologada pelo órgão revisor. Isso ocorre mesmo considerando que tanto a doutrina quanto às previsões normativas tendem a reconhecer a transação civil como um dos meios mais eficazes para alcançar o interesse público (Moreira Neto, 2003).

É oportuno ressaltar, de antemão, que apenas foi viável a coleta de dados concernentes aos acordos extrajudiciais encaminhados à 5ª Câmara do Ministério Público Federal, bem como os instrumentos negociais registrados no sistema do referido órgão ministerial federal. Não se logrou a obtenção de dados relativos aos acordos homologados judicialmente, especificamente aqueles pactuados no curso do processo judicial.

Esse cenário demanda uma investigação acurada sobre a perspectiva do proponente acerca dos entraves à proposição deste instrumento, considerando o quadro normativo que autoriza a busca de consenso nas ações de improbidade administrativa. A presente avaliação é conduzida à luz da constatação de que a Procuradoria, objeto deste estudo, possui uma quantidade de processos de improbidade administrativa em tramitação que excede quatro vezes a quantidade de acordos de não persecução cível, abrangendo, ademais, algumas demandas cuja duração ultrapassa oito anos. Além do mais, emerge a indagação acerca da pertinência da proposição de acordos, dado que o instrumento transacional é permitido em qualquer estágio do processo.

4.2 Análise dos dados coletados

Considerando os dados anteriormente levantados, observa-se uma reduzida demanda pelo instrumento transacional nas unidades do MPF. Para uma compreensão aprofundada dos principais obstáculos que explicam a baixa efetividade do acordo de não persecução cível, foi conduzida uma entrevista semiestruturada, organizada em 5 (cinco) perguntas, com os quatro Procuradores titulares da Procuradoria da República de Mossoró.

Levando em consideração que as entrevistas foram gravadas e tiveram uma duração curta, inicialmente, procedeu-se à transcrição completa do áudio, construindo o denominado *corpus*, composto pelos textos resultantes dessa transcrição. Após essa etapa, deu-se início à exploração do material transcrito, por meio de alguns segmentos de textos das entrevistas selecionadas. Ao lado da exposição dos trechos transcritos, realizaram-se apontamentos, conforme a tabela a seguir:

Tabela 2 - Análise da primeira entrevista realizada.

SEGMENTOS DE TEXTOS	APONTAMENTOS
“A consensualidade, até como um princípio abarcado no Código de Processo Civil, é completamente aplicável nas ações de improbidade administrativa. O princípio da indisponibilidade do interesse público não é absoluto, ele permite, na tutela coletiva, que se faça um equilíbrio entre os interesses da administração. [...] A consensualidade, nesse aspecto de busca de ressarcimento ao erário pelos danos, é muito benéfica para o sistema jurídico”	O entrevistado expressou sua posição favorável à consensualidade nas ações de improbidade administrativa, enfatizando a relatividade do princípio da indisponibilidade do interesse público. Essa consideração evidencia a relevância da flexibilização do referido princípio em circunstâncias específicas, como meio de propiciar uma reparação justa e eficaz em casos de improbidade administrativa.
“Em relação ao acordo de não persecução cível, [...] não haveria razão porque deixar de fora o processo civil sancionatório não penal, que é o caso da improbidade administrativa. Então, você interpretando sistematicamente todas as normas, ele tem completa aceitação no ordenamento jurídico, como ele está sendo previsto.”	Destaca-se que o Procurador sinaliza a plena conformidade do acordo de não persecução civil com o ordenamento jurídico atual.
"Em relação à efetividade dele, eu acho que tem alguns pontos, na prática, que têm impedido que este acordo seja utilizado de forma mais ampla e genérica. Eu vejo uma dificuldade operacional, de que os réus das ações de improbidade, muitos deles, não têm interesse em fazer esse acordo, justamente por não verem um risco maior de serem condenados nas ações, como estão atualmente. A lei de improbidade administrativa foi modificada de uma forma que tornou muito difícil a comprovação e a condenação dos atos de improbidade administrativa. Portanto, a maioria dos gestores hoje, ao meu ver, não tem esse interesse e essa disponibilidade de se submeter a um acordo de não persecução cível. Na minha visão, na prática que eu observo, muitos negam a prática do ato inicialmente porque não reconhecem os elementos de dolo, os elementos materiais e subjetivos para enquadrar nas tipificações das condutas. Eu não vejo eles com o interesse de fazer esse acordo; no gabinete, há registro de apenas um caso, e no dia a dia	O entrevistado destaca um obstáculo prático à efetividade do acordo de não persecução cível em casos de improbidade administrativa, que reside na relutância dos réus, motivada pela baixa percepção de risco de condenação devido a mudanças na legislação. Conforme argumentado pelo Procurador, tais alterações legislativas dificultam a condenação dos investigados por atos ímprobos. Como consequência, a maioria dos agentes públicos demonstra desinteresse e indisponibilidade para aderir ao acordo, preferindo arriscar uma possível improcedência da ação. A resistência observada na prática, evidenciada pelo escasso registro de casos aceitos, corrobora as conclusões baseadas nos dados apresentados acima. É possível inferir desse segmento que a confissão acaba inibindo que os agentes públicos queiram reconhecer a prática do ato ímprobo e, consequentemente, a presença do elemento de dolo para enquadrar nas tipificações das condutas.

é mais comum os réus negarem, não tendo essa predisposição para fazer o acordo e reconhecer o delito de improbidade, a prática do ato de improbidade, para poder reconhecer e fazer um acordo, se comprometendo a algumas condições para ressarcimento ao erário."

Fonte: Autoria própria (2024)

Dessa forma, nota-se que, embora o Procurador seja favorável à consensualidade em atos de improbidade administrativa, principalmente no tocante ao ressarcimento de danos ao erário, destaca que as alterações provocadas pela Lei nº 14.230/2021 prejudicaram a persecução civil, retirando a tipificação de algumas condutas e exigindo a presença do elemento dolo para configuração da conduta ímproba. Isso resultou na redução da propositura de ações de improbidade administrativa e, conseqüentemente, de acordos de não persecução cível.

Tabela 3 - Análise da segunda entrevista realizada.

SEGMENTOS DE TEXTOS	APONTAMENTOS
"Eu acho importante a consensualidade no direito de um modo geral, para tentar resolver com eficácia o conflito e diminuir a litigiosidade. E, no aspecto cível, mais ainda. Se no penal, que é onde estão os bens jurídicos mais importantes e sensíveis, se admite o ANPP, não havia razão para não admitir no cível. Portanto, é muito importante, mantendo a efetividade e as sanções cabíveis, que estejam presentes no acordo, mesmo que se trate de assuntos relacionados ao patrimônio público. Isso é possível e eu vejo com muitas qualidades essa inclusão no acordo [...] Com essa cautela, vejo como não havendo violação aos princípios constitucionais de maneira nenhuma."	Pontua-se que o entrevistado também é favorável à consensualidade nos atos de improbidade administrativa, inclusive não visualizando a quebra dos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público.
"A lei desestimulou muito a propositura de ações de improbidade administrativa e, por consequência, acaba tendo poucas ações nesse sentido e, conseqüentemente, não havendo a propositura de acordos."	Importa notar que, assim como o primeiro entrevistado, o segundo apontou, de início, como um dos principais impasses para a propositura do ANPC, as alterações provocadas na Lei de Improbidade com o advento da Lei nº 14.230/2021, lei esta que,

	como supracitado, possibilitou uma regulamentação minuciosa acerca do acordo civil.
“No Ofício em específico, não há nenhum impasse, mas, no geral, os impasses são estes: o procurador pode pesar na mão, nas sanções. E aí, a parte acha melhor arriscar e ir para o litígio, para o poder judiciário, para tentar, primeiro, não ser condenado; se for condenado, conseguir uma sanção mais branda. Então, a maior dificuldade passa por aí e em um cenário que realmente se tem de retração, em alguns pontos, de retração ao combate à corrupção e com os precedentes do TRF 5 sobre o tema, e não só o TRF 5, sobre os temas de improbidade, eu acredito, pragmaticamente, não sendo um bom negócio assinar para a parte demandada, a menos que seja uma coisa muito grotesca e queira logo se livrar. Senão, com esse perfil da improbidade na lei nova, sinceramente, talvez não seja bom o negócio para a parte assinar, porque eu visualizo maior chance de vitória de improcedência da improbidade no Judiciário do que de procedência, sendo mais viável para a parte arriscar. Há também os aspectos burocráticos que obstaculizam.”	Como indicado, na perspectiva do Procurador, a mencionada alteração legislativa na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) dificultou a responsabilização por atos ímprobos, prejudicando, por conseguinte, a propositura do acordo. Nas palavras do entrevistado, trata-se de uma retração no combate à corrupção. Portanto, o principal impasse identificado é uma inclinação pela não responsabilização dos atos ímprobos, o que leva os réus a arriscarem uma alegação de inocência caso a ação seja proposta ou buscarem uma redução das sanções cominadas. Além disso, o procurador destaca algumas burocracias que obstaculizam o acordo, tais como a exigência de quantificação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a necessidade de confissão – que impede que muitos agentes públicos queiram admitir o delito –, bem como a obrigação, estipulada pela legislação, da manifestação do ente lesado, que, muitas vezes, discorda da propositura, preferindo a judicialização.

Fonte: Autoria própria (2024)

Assim, semelhante ao analisado na primeira entrevista realizada, o Procurador, também favorável à consensualidade na seara sancionatória não penal, demonstrou preocupação com as recentes alterações provocadas na Lei de Improbidade. Em suas palavras, essas mudanças provocaram uma retração no combate à corrupção e, conseqüentemente, reduziram o ajuizamento de ações de improbidade administrativa e, por conseguinte, a proposição dos acordos de não persecução. Destaca, ainda, os aspectos burocráticos também contidos na LIA, por meio da Lei nº 14.230/2021, que obstaculizam esta propositura por parte do órgão ministerial. Isso ocorre tendo em conta que os réus preferem arriscar uma improcedência das ações ajuizadas ou uma redução das sanções frente àquelas possivelmente indicadas pelo *parquet*.

Tabela 4 - Análise da terceira entrevista realizada.

SEGMENTOS DE TEXTOS	APONTAMENTOS
“Eu concordo com a consensualidade em atos de improbidade, porque haverá a celeridade do processo e o mesmo resultado final, com exceção das sanções da improbidade, como a perda do direito político. O dano será ressarcido muito mais facilmente. Eu sou a favor.”	Não diferentemente dos demais entrevistados, este demonstrou ser favorável à consensualidade, também no sentido de que o acordo proporciona resultados equivalentes aos obtidos por meio de uma ação judicial, com os benefícios da celeridade.
“Não haverá quebra dos princípios da indisponibilidade/supremacia do interesse público. Se você está obtendo o mesmo resultado final do bem público, o dano será ressarcido, e o bem apropriado indevidamente será revertido.”	O procurador destaca, em consonância com os demais, que não ocorre quebra dos princípios da indisponibilidade/supremacia do interesse público.
“Bem, estou realizando o primeiro, mas está com um problema. Qual o principal problema? Quais os principais impasses? O meu acordo de não persecução cível é com uma entidade federal, e para quantificar o dano e concordar com o acordo, vai para Brasília, para o Advogado-Geral Federal, e é uma burocracia. Demorou mais de 6 (seis) meses para retornar a primeira vez... A investigada concordou novamente, aí foi para AGU novamente e está retornando esta semana. O problema é a velocidade da AGU. Ele poderia delegar essa parte para os regionais. Agora, ficar dependendo do Advogado-Geral Federal para todos os ANPC, do Brasil todo, vai levar quase 1 ano e meio. Ainda é necessário enviar para a Câmara para aprovar, para depois homologar. Deveria haver alguma decisão administrativa que acelerasse essa burocracia.”	Extraí-se desse diálogo que o principal impasse apontado pelo entrevistado foi a centralização da decisão de concordância do ente lesado para a assinatura do acordo, nos termos do art. 17-B, §1º, I, da Lei de Improbidade Administrativa, atribuindo essa responsabilidade ao Advogado-Geral Federal. O entrevistado manifesta a prejudicialidade da burocracia no processo de assinatura do ANPC.
Indagado sobre o motivo pelo qual não havia a propositura de acordos nas demais ações de improbidade em trâmite naquele Ofício específico, o procurador respondeu da seguinte maneira: "Nas outras ações, não, porque geralmente é o que... faz tempo que não ingresso com ações de improbidade administrativa; houve uma significativa redução.”	Tendo em conta que a metodologia desta pesquisa permite a realização de entrevistas semiestruturadas, proporcionando ao pesquisador uma maior flexibilidade nas perguntas, indagamos ao Procurador sobre o motivo pelo qual não havia a propositura de acordos nas demais ações de improbidade administrativa em trâmite naquele Ofício. Apesar de a resposta não ter se direcionado à pergunta, o entrevistado ressaltou um ponto mencionado pelos demais: a redução

	significativa na propositura de ações de improbidade administrativa, possivelmente decorrente, como apontado pelos demais, das alterações na Lei de Improbidade Administrativa.
--	---

Fonte: Autoria própria (2024).

Desse modo, a terceira entrevista consolida um entendimento entre os Procuradores vinculados à Mossoró acerca da concordância com a consensualidade na esfera administrativa, especificamente no que tange às ações de improbidade administrativa.

Entretanto, especificamente nestes segmentos supramencionados, observa-se que a ausência de autonomia do ente federal em se manifestar sobre o ANPC, exigindo a remessa à Advocacia-Geral da União, representa uma burocracia que acaba por comprometer a celeridade do instrumento negocial, transformando-o em um processo lento e demorado, o que prejudica a credibilidade do acordo perante os Procuradores. Ressalta-se que a demora é objeto de reclamação, o que leva o entrevistado a destacar a necessidade de alguma decisão administrativa que solucionasse essa celeuma, delegando a responsabilidade para instâncias regionais da AGU.

Destaca-se, ainda, o impasse relacionado ao reduzido ajuizamento de ações de improbidade administrativa, o que, conseqüentemente, diminui a probabilidade de propositura de novos acordos. O entrevistado ressaltou veementemente que, diante das atuais disposições da LIA, a obtenção de uma condenação torna-se uma perspectiva altamente improvável. Tal cenário conduz o agente público a manifestar cautela ao assinar o ANPC, optando, em vez disso, pelo recurso à via judicial, buscando a possibilidade de uma decisão favorável, bem como a potencial redução das sanções impostas.

Tabela 5 - Análise da quarta entrevista realizada.

SEGMENTOS DE TEXTOS	APONTAMENTOS
“Eu creio que foi uma boa alteração legislativa, pois permite ao membro do Ministério Público analisar o caso concreto e, diante dos fatos relatados e investigados, adequá-los às normas pertinentes referentes à improbidade administrativa. No contexto da adequação do fato à norma, bem como da consideração da personalidade, da conduta e das conseqüências do dano tanto para a vítima	Questionado acerca da consensualidade na administração pública e, em específico, no que tange à propositura do ANPC, o entrevistado demonstra-se favorável, ressaltando de antemão a liberdade do Procurador no que diz respeito às circunstâncias fáticas envolvidas, que determinam a melhor escolha a ser realizada.

quanto para o erário, permite que o membro opte por ajuizar a ação que visa à punição por ato de improbidade administrativa ou, diante do caso concreto, realizar o acordo.”	
“Não viola o princípio do interesse público e da supremacia do interesse público porque os interesses que a lei visa proteger, com a punição dos atos de improbidade administrativa, permanecem firmes com a celebração do acordo. [...] O acordo vem para melhorar a proteção desses princípios e dessas regras porque permite, inclusive, uma resposta rápida e eficaz a casos mais simples que não precisam ficar aguardando a instrução processual, que naturalmente é um pouco mais morosa. [...]”	No que diz respeito à possibilidade ou não de violação dos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, o entrevistado considerou não haver infringência aos princípios constitucionais mencionados, enfatizando a celeridade e, ao mesmo tempo, a busca efetiva pelo interesse público.
“[...] É importante ressaltar que a concordância ou discordância deve ser manifestada ao Ministério Público, que tem a obrigação legal de colher as manifestações do ente federativo. No entanto, o Ministério Público não fica vinculado a esta manifestação, e caso o Ministério Público entenda que a discordância deva ser superada, ele pode propor o ANPC mesmo assim, mas também não pode anular o poder de ação do ente federativo. Nesse contexto, onde há discordância do ente federativo em relação ao acordo proposto, há uma certa insegurança jurídica para a pessoa que vai celebrar o acordo, o que muitas vezes leva à não conclusão do acordo. Um dos princípios basilares de qualquer acordo é que, após os termos serem ajustados, eles mantenham estabilidade e não possam ser modificados posteriormente, proporcionando segurança jurídica. No caso de a Fazenda Pública discordar do acordo e atuar no juízo para cobrar o que ela acha ser o valor correspondente ao erário, isso gera insegurança jurídica e muitas vezes impede a propositura e a conclusão do ANPC.”	Acerca dos principais entraves para a propositura do ANPC, considerando a baixa efetividade deste instrumento negocial na Procuradoria, conforme dados apresentados pela Corregedoria do MPF, o entrevistado destacou como um dos óbices a discordância do ente lesado. Ressalta, ainda, que embora a manifestação do ente não vincule o órgão ministerial, causa uma insegurança jurídica que impossibilita a conclusão do acordo, uma vez que a possibilidade do ente lesado buscar responsabilização por meio de judicialização gera insegurança para o agente público que pretende assinar o instrumento negocial.
“Infelizmente, se por um lado a nova legislação trouxe a possibilidade do acordo e permitiu ao membro do Ministério Público essa nova flexibilidade para tratar o fato delituoso em suas devidas repercussões	Ao passo que anteriormente o entrevistado demonstra simpatia com a nova legislação no sentido de possibilitar uma maior flexibilidade ao membro quando se vislumbram atos ímprobos, tanto para

jurídicas, e assim moldá-las de acordo com o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, por outro lado, ela trouxe certos problemas que efetivamente impedem uma persecução cível eficiente do agente ímprobo, como, por exemplo, a obrigação de descrever o fato e adequá-lo apenas a um normativo específico da Lei de Improbidade. [...] Então, ao exigir essa adequação inflexível, o legislador, em meu ponto de vista como membro do Ministério Público, incorre em uma exigência desarrazoável para a persecução cível do ato de improbidade administrativa, frustrando até mesmo a busca pelo interesse público de resguardar o erário quando o imperativo foi lesado e de punir o agente ímprobo. Nesse contexto, de fato, é possível que o agente ímprobo, vislumbrando uma inflexibilidade excessiva na legislação, aposte na sua impunidade e queira buscar, ao longo da instrução processual, uma absolvição.”	ajuizar ações judiciais buscando a responsabilização por improbidade administrativa quanto para assinar acordos cível, também destaca as repercussões negativas das alterações. Para o Procurador, as inflexibilidades legislativas ressoam ao agente público como mais vantajoso a não assinatura do acordo e a tentativa de improcedência ou redução das sanções, caso a situação considerada ímproba venha a ser judicializada, o que impede a propositura do ANPC.
---	---

Fonte: Autoria própria (2024).

Destaca-se, dos segmentos acima transcritos, que o Procurador também é favorável à consensualidade e não considera a propositura do acordo como quebra aos princípios constitucionais supramencionados, assim como os demais entrevistados. No entanto, ele também aponta alguns obstáculos para a efetividade do instrumento negocial, entre eles, as mencionadas "inflexibilidades legislativas". Na visão do entrevistado, as últimas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, ao mesmo tempo em que asseguram de forma mais minuciosa a possibilidade de consensualidade, também reduziram a possibilidade de responsabilização por atos de improbidade administrativa e, conseqüentemente, os agentes tendem a sentir uma sensação de impunidade que os leva a evitar a assinatura do acordo.

Evidencia-se particularmente da entrevista com o Procurador acima transcrita a concepção de que a negativa do ente público lesado obstaculiza a propositura do acordo. Apesar de a oitiva ser uma exigência legal, sua vinculação por parte do órgão ministerial é opcional. No entanto, sua negativa tende a enfraquecer a celebração do instrumento negocial, dada a insegurança jurídica que causa, na medida em que os agentes públicos envolvidos não possuem a garantia de que não serão responsabilizados pelas vias judiciais. Isso ocorre através de ações propostas pela administração pública, que também não poderá ser impedida de prosseguir com a persecução civil.

Após a realização das entrevistas com os Procuradores e considerando a narrativa de que o advento da Lei nº 14.230/2021 ocasionou alterações significativas na Lei de Improbidade, o que teria resultado em uma redução substancial no ajuizamento de ações de improbidade administrativa, constatou-se, por meio de dados obtidos pelo sistema "Único" via Corregedoria do MPF, que apenas 40 (quarenta) ações civis de improbidade estão em andamento na Procuradoria de Mossoró; no entanto, a última delas foi autuada em 26/11/2021.

Dessa forma, nos últimos anos, coincidindo com o início da vigência da Lei nº 14.230/2021, nenhuma ação de improbidade administrativa foi ajuizada, o que efetivamente corrobora as observações dos Procuradores e, certamente, deve influenciar, ao longo do tempo, na diminuição considerável da probabilidade de propor acordos de não persecução civil. Essa observação poderá impactar negativamente em uma tendência previamente observada de aumento na proposição de acordos de não persecução cível.

Nesse sentido, diante das percepções dos Procuradores entrevistados, foi possível identificar, como posicionamento unânime, a noção de que o acordo de não persecução cível é positivo. Segundo a perspectiva dos membros do órgão ministerial, os resultados alcançados por meio do acordo são praticamente equivalentes aos obtidos através de decisão judicial. A pesquisa evidencia que a preferência dos Procuradores por esse instrumento negocial fundamenta-se, primordialmente, na efetividade e celeridade, em contraposição aos processos judiciais, que demandam tempo e custos não contemplados com a sua proposição.

Entretanto, alguns impasses acabam dificultando a sua propositura, começando pelo mais mencionado, que foram as alterações legislativas na Lei de Improbidade Administrativa. Segundo os Procuradores, essas alterações dificultaram a persecução cível como um todo, desestimulando os agentes públicos a confessarem e concordarem com o ANPC, visto que tendem a lutar por uma improcedência ou redução de sanções em uma possível judicialização.

Assim sendo, a maioria das abordagens examinadas também destaca as burocracias encontradas, as quais acabam por obstaculizar a autonomia do órgão ministerial na consecução do acordo e em sua apresentação. Por outro lado, observa-se que os Procuradores reconhecem a imperatividade da consensualidade no âmbito da improbidade administrativa.

No entanto, deparam-se com um cenário distante, pouco explorado e carente de perspectivas otimistas. Tal constatação pode ser elucidada da seguinte forma: os membros do Ministério Público Federal são conscientes da relevância do instrumento negocial; entretanto, não vislumbram, nas atuais condições impostas pela Lei de Improbidade, um ambiente

propício para sua proposição, seja porque não existem elementos para considerar o ato ímprobo na forma da LIA, seja porque os agentes públicos envolvidos não desejam confessar, ou porque o ente público é contrário, ou ainda porque as burocracias independentes prejudicam a celeridade e a assinatura do instrumento.

Registra-se que, por meio do diálogo estabelecido com os entrevistados, não se constatou a homologação de quaisquer acordos durante o transcurso do processo judicial no âmbito da Procuradoria da República no Município de Mossoró, exceto pelos citados no tópico anterior, nenhum dos quais submetido à homologação pelo órgão revisor. Tais informações preenchem a lacuna de dados no registro "Único" acerca dos acordos homologados ao longo da ação de improbidade administrativa.

Dessa maneira, a partir dos dados levantados e dos segmentos extraídos das entrevistas anteriormente mencionadas, a pesquisa pôde concluir pela limitada eficácia do acordo de não persecução cível, considerando o recorte estabelecido por este estudo. Observa-se que a diminuição na instauração de ações de improbidade administrativa e os obstáculos burocráticos, como a necessidade de quantificação de danos pelo Tribunal de Contas da União e a concordância do ente público prejudicado (especialmente quando esta provém de uma decisão da AGU), constituem as principais barreiras para conferir eficácia a esse instrumento jurídico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, investigamos os principais impasses na aplicabilidade e efetividade do acordo de não persecução cível — negócio jurídico bilateral previsto na Lei de Improbidade Administrativa —, com foco específico no principal legitimado para sua propositura, o Ministério Público. Delimitou-se o objeto de pesquisa para a Procuradoria da República no Município de Mossoró, com o intuito de melhor definir o escopo de estudo e possibilitar a realização desta análise.

A primeira parte da pesquisa abordou o conceito de acesso à justiça, segundo a perspectiva de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, destacando uma das ondas renovatórias identificadas pelo autor, que enfatiza a necessidade de meios alternativos de resolução de conflitos em contraste com a concepção tradicional do processo adversarial. Além dos fundamentos do acesso à justiça, também se explorou a concepção de consensualidade, que surge da necessidade de uma resolução de conflitos na qual as partes assumam o protagonismo.

Além disso, restou demonstrado que, não obstante as críticas direcionadas ao avanço da consensualidade na administração pública, em grande medida sob a justificativa da indisponibilidade e supremacia do interesse público, as legislações estão cada vez mais propensas a adotar instrumentos negociais, a exemplo do acordo de não persecução cível. A consolidação dessas premissas se dá com o advento do Pacote Anticrime, que revoga a anterior impossibilidade de acordo na esfera cível, bem como por meio da Lei nº 14.230/2021, que passou a regular minuciosamente esse negócio jurídico.

Na segunda parte deste estudo, foi realizada uma análise das principais normativas institucionais do principal legitimado para a proposição desse instrumento — o Ministério Público Federal. Desta forma, examinou-se a Orientação nº 10 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e suas disposições, visando compreender como o órgão ministerial se adequa às diretrizes legislativas e preenche as lacunas do art. 17-B e dispositivos subsequentes da Lei nº 8.429/1992.

Essas duas fases contaram, significativamente, com a metodologia de pesquisa bibliográfica, por meio de uma revisão da literatura acerca dos conceitos e legislações mencionadas, utilizando livros, artigos e dissertações de especialistas e pesquisadores sobre a temática. Além disso, empregou-se a metodologia de pesquisa documental, mediante a análise de leis, resoluções e orientações que tratam da regulamentação e aplicabilidade do ANPC.

Dando continuidade, considerando o embasamento teórico e legislativo sobre a consensualidade na administração pública, especialmente em relação à possibilidade de proposição de acordo de não persecução na esfera cível em atos reputados ímprobos, buscou-se coletar dados referentes aos acordos homologados na Procuradoria de Mossoró e, conseqüentemente, analisar os principais desafios e limitações enfrentados pelos Procuradores da República na apresentação desse instrumento negocial.

A metodologia empregada nesta etapa foi de natureza empírica, abordando dois enfoques distintos. O primeiro consistiu em uma abordagem quantitativa, por meio da qual foram obtidas informações numéricas sobre os acordos extrajudiciais propostos pelo MPF e encaminhados ao órgão revisor em todo o território nacional e nas unidades ministeriais, utilizando os sistemas do Ministério Público Federal, especialmente o sistema "Único". Tais dados estão disponíveis na plataforma "Corregedoria MPF", sendo obtidos por meio das correções realizadas anualmente.

A coleta desses dados permitiu inferir a reduzida demanda pelo acordo de não persecução cível, especialmente quando comparado ao acordo de não persecução penal.

Diversos recortes foram realizados, evidenciando que, em contraposição à crescente tendência de utilização desses instrumentos consensuais no direito, a propositura do ANPC não foi significativa nos últimos anos no Ministério Público Federal. Vale ressaltar que, no contexto da Procuradoria de Mossoró, principal área de foco deste estudo, nenhum acordo foi homologado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Considerando a escassa demanda pelo instrumento negocial em análise, a segunda abordagem, de natureza qualitativa, consistiu em entrevistas semiestruturadas conduzidas com os quatro Procuradores da República associados à Procuradoria de Mossoró. O objetivo foi analisar as razões subjacentes à baixa efetividade do ANPC no órgão ministerial, bem como identificar os principais desafios e limitações enfrentados pelos membros ao propor esse acordo.

Através do levantamento em questão, foi possível constatar de forma unânime que os Procuradores são favoráveis à consensualidade, alinhando-se à crescente inclinação pela utilização de meios alternativos de resolução de conflitos. Ademais, observam que os princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público não são comprometidos pela propositura do acordo de não persecução civil, na visão dos entrevistados.

No entanto, ao serem indagados sobre os principais obstáculos na celebração do acordo de não persecução civil, os entrevistados expressaram sua principal preocupação em relação às modificações decorrentes da Lei nº 14.230/2021, que promoveu alterações substanciais na Lei de Improbidade, incluindo a supressão de algumas tipificações e a imposição do elemento subjetivo do dolo para a aplicação das sanções civis. Alegam que essa legislação dificultou a propositura de ações de improbidade administrativa e, consequentemente, reduziu as possibilidades de acordo.

Conforme os dados levantados e mencionados anteriormente, nos últimos anos, coincidindo com as alterações apontadas pelos entrevistados, observou-se uma significativa redução na proposição de ações de improbidade administrativa na Procuradoria de Mossoró. Ressalta-se que não consta na plataforma nenhuma ação autuada nos últimos 2 (dois) anos em tramitação naquela unidade do órgão ministerial.

Além disso, os entrevistados destacam que, diante da redução das condenações por ato de improbidade administrativa, os réus tendem a resistir à assinatura dos acordos de não persecução civil, buscando, quando judicializado, a improcedência da ação ou a redução das sanções. Evitam arriscar na proposição de um acordo, que exige, inclusive, confissão. Na

perspectiva dos Procuradores, é improvável que um agente público, especialmente os políticos, opte por confessar um ato ímprobo.

Conclui-se, ainda, que os aspectos burocráticos exigidos pela legislação, como evidenciado nos trechos das entrevistas, são os principais obstáculos destacados. Especificamente, no que tange à disponibilidade do ente lesado para resolver o conflito de forma consensual, notou-se que, por intermédio de um dos Ofícios da Procuradoria de Mossoró, a atuação da Advocacia-Geral da União tende a tornar o procedimento lento e moroso, desestimulando os Procuradores na propositura do instrumento negocial.

Dessa maneira, apesar da inclinação para a consensualidade, observa-se que a escassez significativa de acordos na improbidade administrativa homologados judicialmente na Procuradoria no Município de Mossoró não decorre de falta de empenho por parte dos Procuradores, mas sim de uma série de desafios enfrentados na prática profissional. Esses desafios incluem, entre outros, a burocracia enfrentada, a regulamentação pouco detalhada e as recentes alterações que têm ocasionado uma diminuição no ajuizamento de ações, tornando os réus mais relutantes em assinar o acordo devido ao receio de confessar um ato, para o qual podem buscar facilmente uma improcedência ou até uma redução das sanções.

Por fim, este estudo almejou contribuir para a literatura jurídica referente ao acordo de não persecução civil, fornecendo *insights* e subsídios para o aprimoramento da prática do ANPC, especialmente no âmbito do Ministério Público Federal. Ao apresentar os principais limites e desafios enfrentados pelos Procuradores, os principais legitimados para a proposição do acordo, e ao revelar a reduzida quantidade de instrumentos tanto em âmbito nacional quanto na Procuradoria do Município de Mossoró, busca-se enriquecer a compreensão sobre a efetividade desse mecanismo consensual no contexto brasileiro. Essa análise crítica visa incentivar reflexões e possíveis ajustes nas abordagens e regulamentações associadas ao ANPC, contribuindo assim para o desenvolvimento e aprimoramento do sistema de justiça no que tange à improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, L. **Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões**. Gen Jurídico, 2020. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/processocivil/acordo-de-nao-persecucao-civel/>. Acesso em: 12 fev. 2024.
- ARAÚJO, J. P. S. Acordo de Não Persecução Civil em Improbidade Administrativa: abordando *plea bargain*, colaboração premiada e acordo de leniência. In: JACOBSEN, G. et al. (org.). **Anticorrupção e compliance**. 6. ed. Florianópolis: Editora hábitos, 2021.
- AVELINO, M. T; PEIXOTO, R. **Consensualidade e Poder Público**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- BASTOS, F. R. O Direito Sancionador e a Consensualidade por meio do Acordo de Não Persecução Cível. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 79, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2157471/Fabr%C3%ADcio%20Rocha%20Bastos.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.
- BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Diário Oficial da União: Brasília, 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: Brasília, 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 18 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Diário Oficial da União: Brasília, 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Diário Oficial da União: Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042.** C 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: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 31 de agosto de 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 08 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236 MC/DF.** Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de dezembro de 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 08 jan. 2024.

CAPPELLETTI, M; GARTH, B. **Acesso à Justiça.** Tradução: Ellen G. NorthFleet. Porto Alegre: Fabris Editor, 2002.

CARNELUTTI, F. **Sistema de Derecho Procesal Civil**, v. 1. Trad. Niceto A. Castillo e Santiago S. Melendo. Buenos Aires: Uteha, 1944.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** 35 ed. Barueri: Atlas, 2021.

CELESTINO, M. **Acordo de não persecução cível na lei de improbidade - o que você precisa saber.** Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358616/acordo-de-nao-persecucao-civel-na-lei-de-improbidade>. Acesso em: 12 fev. 2024.

COBO, F. F. **Consensualidade e Gerenciamento do Processo: a Conciliação e a Mediação como Instrumentos de Fomento ao Gerenciamento Consensual do Processo.** Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **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 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 23 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017.** Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, disciplinando, no

âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://goo.gl/Sq4aq5>. Acesso em: 28 jan. 2024.

DIDIER JÚNIOR, F. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I. 17. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

GOMES JÚNIOR, L. M; LIMA, D. A. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 80, abr./jun, 2021.

LOPES, Paula Lino. Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, v. 274, p. 383-407, 2017.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Orientação nº 10/2020**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Combate à Corrupção. 20 p., 09 nov. 2020.

MOREIRA NETO, D. F. Novos Institutos Consensuais Da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 231: 129-156, jan./mar. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 26 fev. 2024.

PELEGRINI, M. **A consensualidade como método alternativo para o exercício da competência punitiva dos Tribunais de Contas**. In: OLIVEIRA, J. R. P. (Coord.). **Direito Administrativo Sancionador. Estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 397

RODRIGUES, R. A. R. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2021.

RODRIGUES, R. A. R. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2021.

SANDER, F. E. A. Varieties of dispute processing. LEVIN, A. L; WHEELER, R. R. **The pound conference: perspectives of justice in the future**. Saint Paul: West Publishing Co., 1979.

SANTOS, C. J; MARQUES, S. A. **“Pacote Anticrime” (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo**. **Revista de Processo**, Revista dos Tribunais online, vol. 303, p. 291-314, 2020.

SILVA, V. A. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SURIANI, F. M. F. **Processo, tecnologia e acesso à justiça**: construindo o sistema de justiça digital. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

TRINDADE JÚNIOR, J. B. Considerações sobre o Acordo de Não Persecução Civil - ANPC. **Revista da PGE-MS**, Edição 17, p. 108-131, 2021.

VIANA JÚNIOR, R. S. S. V. **Acordo de não persecução civil: Primazia do consenso na improbidade administrativa. Segurança jurídica e transversalidade.** Londrina, PR: Thoth, 2023.

VORONOFF, A. et al. **Improbidade administrativa e consensualidade.** Jota, 2019.
Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/improbidade-administrativa-e-consensualidade-08112019>. Acesso em: 23 jan. 2023.

WANIS, R. O. M. A “crise da justiça” para a responsabilização por atos de improbidade administrativa e o Acordo de Não Persecução Cível como instrumento alternativo de tutela do patrimônio público pelo Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** no 86, out./dez. 2022.

**APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA A
PROCURADORES**

- 1- Qual sua opinião acerca da consensualidade em atos de improbidade administrativa?
- 2- Haveria uma quebra aos princípios constitucionais da indisponibilidade/supremacia do interesse público?
- 3- Qual sua opinião acerca do acordo de não persecução civil?
- 4- Quantos acordos foram propostos neste ofício? Quantos foram homologados?
- 5- Quais os principais impasses para propositura do acordo neste ofício?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PROCURADORES

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do projeto de pesquisa: Acesso à justiça nas ações de improbidade administrativa: uma análise sobre a efetividade do acordo de não persecução civil no âmbito da Procuradoria da República no Município de Mossoró/RN.

Pesquisador responsável: Rodrigo Henrique Dias Vale.

O trabalho tem por objetivo analisar a efetividade do acordo de não persecução civil (ANPC) no âmbito do Ministério Público Federal (MPF), em específico da Procuradoria da República no Município de Mossoró, sob a ótica do acesso à justiça e da consensualidade, considerando as recentes alterações provocadas pelo pacote anticrime.

A colaboração neste estudo implicará em responder a um questionário semiestruturado, composto por apenas cinco perguntas sucintas e objetivas. Estas indagações têm por objetivo aprofundar o entendimento do Membro do Ministério Público Federal, em particular da Procuradoria do Município de Mossoró, acerca do instituto do acordo de não persecução civil. Tal investigação visa a compreensão dos obstáculos que possam surgir em relação à sua aplicabilidade no seio do referido órgão ministerial.

A pesquisa segue as recomendações das Resoluções nº 466/12 e nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares. Sua participação é voluntária, o que significa que o senhor(a) poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade.

A presente pesquisa contribuirá para o debate acadêmico e jurídico, oferecendo uma análise crítica sobre a eficácia do acordo de não persecução civil no MPF. Por fim, buscará compreender as implicações do acesso à justiça e da consensualidade nesse contexto, bem como as recentes alterações provocadas pelo pacote anticrime, o que permitirá a identificação de pontos fortes e fragilidades desse mecanismo, possibilitando a proposição de melhorias e o fortalecimento do sistema de justiça como um todo.

Os riscos mínimos aos quais o(a) participante da pesquisa estará exposto referem-se ao possível constrangimento, uma vez que o Procurador(a) expressará sua opinião sobre diversos temas relacionados ao acordo de não persecução civil. Estes riscos serão atenuados por meio das seguintes medidas: garantia do anonimato/privacidade do(a) participante na pesquisa; preservação do sigilo e respeito aos participantes da pesquisa, uma vez que somente o pesquisador responsável aplicará os instrumentos de coleta de dados, além de manusear e armazenar tais informações; confidencialidade das informações durante a divulgação dos resultados, considerando que não serão revelados dados que possam identificar o participante.

O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queiram saber antes, durante e depois da sua participação.

Os dados coletados serão empregados única e exclusivamente para os propósitos desta pesquisa, e os resultados poderão ser publicados, sem que haja qualquer forma de gratificação pela participação na pesquisa.

Se para o(a) participante houver gasto de qualquer natureza, em virtude da sua participação nesse estudo, é garantido o direito a indenização (Res. 466/12 II.7) – cobertura material para reparar dano – e/ou ressarcimento (Res. 466/12 II.21) – compensação material, exclusivamente de despesas do participante e seus acompanhantes, quando necessário, tais como transporte e alimentação – sob a responsabilidade do (a) pesquisador(a) Rodrigo Henrique Dias Vale.

Qualquer dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com Rodrigo Henrique Dias Vale, pesquisador (a) responsável pela pesquisa, telefone: (84) 99963-2245, e-mail: rodrigohdval@gmail.com.

Eu, _____, RG nº _____, declaro ter sido informado e concordo em ser participante do Projeto de pesquisa acima descrito.

Mossoró/RN, ____ de _____ de 2024.

Assinatura do participante

Assinatura do responsável por obter o consentimento