

NESTA EDIÇÃO:

**DURAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
E PAGAMENTOS À LUZ DO DIREITO FINANCEIRO
E DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

**Visual
Law**

THOMSON
REUTERS®

• **RDAI 25**

ANO 7 • n. 25 • Abr.-Jun. • 2023

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 7 • ISSUE 25 • Apr. - June • 2023

INDICAÇÃO DE MEMBROS CONSELHEIROS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS PELO CHEFE DO
PODER EXECUTIVO: NATUREZA JURÍDICA E DELIMITAÇÃO AO ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA
DA PRÁTICA DE NEPOTISMO

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

OS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA SEARA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: IMPACTOS TRAZIDOS PELA LEI 14.230/2021

CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENTS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: IMPACTS BROUGHT ABOUT BY LAW 14,230/2021

RITA TOURINHO

Doutoranda em direito pela UFBA. Mestra em direito público pela UFPE. Coordenadora das Promotorias de Defesa da Moralidade Administrativa e do Patrimônio Público do Estado da Bahia. Professora adjunta da UFBA – Universidade Federal da Bahia (Salvador, Bahia, Brasil).

ritaatourinho@gmail.com

ORCID: [0000-0002-0682-601X].

DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.25.tourinho].

Recebido em: 07.02.2022 | Received on: February 7th, 2022
Aprovado em: 18.03.2022 | Approved on: March 18th, 2022

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Penal; Civil; Processual

RESUMO: O artigo tem a finalidade de abordar os impactos ao instituto do Acordo de Não Persecução Cível no âmbito da Improbidade Administrativa devido a publicação da Lei 14.230/2021, norma que alterou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). Desenvolve voltando-se para Direito Administrativo Sancionador e abordando a consensualidade de modo sistemático descrevendo os ajustes nos casos de improbidade administrativa até o acolhimento. Desse modo, promove metodicamente a análise da natureza, dos requisitos e do alcance do Acordo de Não Persecução Civil. Pontua as principais alterações na Lei de Improbidade Administrativa promovidas na publicação da nova regra. Aponta a possível repercussão aos Acordos de Não Persecução Cível que se encontram formalizados mediante a questão da retroatividade da atual normativa. Pondera na conclusão a alteração causou um impacto direito aos objetos de

ABSTRACT: The purpose of this article is to address the institute of the Non-Civil Prosecution Agreement (ANPC) within the scope of Administrative Improbity, with emphasis on the fate of these adjustments in light of the modifications made to the Administrative Improbity Law (Law 8,429/1992), by Law 14,230/2021. Thus, initially the consensus within the Administrative Sanctioning Law will be addressed, up to the acceptance of adjustments in cases of administrative improbity. Subsequently, the nature, requirements and scope of the Civil Non-Prosecution Agreement will be analyzed until the changes introduced in Law 8,429/1992 by Law 14,230/2021. From then on, the retroactivity of the new normative will be analyzed and its repercussion on the already formalized Non-Prosecution Agreements, considering that many conducts, object of the agreements, are no longer typified as acts of administrative improbity.

acordos, tal fato exclui um grande número de condutas que anteriormente estavam tipificadas como ato de improbidade.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade administrativa – Acordo de Não Persecução Cível – Retroatividade da Lei 14.230/2021 – Direito sancionador consensual.

KEYWORDS: Administrative improbity – Civil Non-Pursuit Agreement – Retroactivity of Law 14,230/2021 – Consensual sanctioning law.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O caminho da consensualidade no âmbito do direito público sancionador: o caminho percorrido na seara da improbidade administrativa. 3. O acordo de não persecução cível: considerações iniciais sobre sua natureza e seu esboço normativo original na Lei 8.429/92. 4. Iniciativas voltadas à regulamentação do acordo de não persecução cível – ANPC: requisitos iniciais. 5. Das sanções constantes da Lei 8.492/1992 aplicáveis aos acordos de não persecução cível. 6. Impactos das alterações da Lei de Improbidade Administrativa: um novo conceito de improbidade administrativa acolhido com a retroatividade da lei. 6.1. O que era e o que se tornou a improbidade administrativa. 6.2. A retroatividade dos tipos de improbidade: o que fazer?. 7. O destino dos acordos de não persecução cível firmados antes da Lei 14.230/2021. 8. Conclusão. 9. Referências.

1. INTRODUÇÃO

No¹ âmbito do Direito Sancionador, especificamente na seara da improbidade administrativa, a decisão jurisdicional não vem se mostrando um meio de resposta satisfatória para o combate aos desvios perpetrados na Administração pública. Aliás, a porta tradicional de solução de conflitos de interesses – a decisão jurisdicional – apresenta-se ineficiente e ineficaz na defesa do patrimônio público. No que se reporta especificamente à improbidade administrativa, a Lei 8.492/1992 na sua redação original vedava, no § 1º do artigo 17, a conciliação e a celebração de acordos, de forma que a tutela à probidade administrativa sempre foi infensa a outro método de alcance da prestação jurisdicional, que não aquele ofertado pelo Poder Judiciário.

No entanto, o Pacote Anticrime, Lei 13.964/2019, no art. 6º-A alterou a redação do referido § 1º do artigo 17 da Lei 8.429/1992, passando a admitir a celebração de acordo de não persecução cível – ANPC na seara da improbidade. Ocorre que a lei se limitou a estabelecer a possibilidade de utilização do novo instrumento de ajuste,

1. Como citar este artigo | *How to cite this article:* TOURINHO, Rita. Os acordos de não persecução cível na seara da improbidade administrativa: impactos trazidos pela Lei 14.230/2021. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, ano 7, n. 25, p. 157-193, abr.-jun. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.25.tourinho].

sem a devida regulamentação, o que levou à movimentação dos diversos setores do Ministério Público, então um dos legitimados ativos para demanda, no sentido de estabelecer normativa com a utilização de parâmetros já existentes no ordenamento jurídico trazidos por outros instrumentos, a exemplo do compromisso de ajustamento de conduta e do acordo de leniência.

Diversos acordos de não persecução cível foram firmados no bojo de inquéritos civis (extrajudiciais), como também no âmbito de ações de improbidade em tramitação (judiciais), com fundamento na alteração trazida pela Lei 13.964/2019. No entanto, com o advento da Lei 14.230/2021, mudanças substanciais foram introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), inclusive com a desclassificação de tipos e redução de sanções. Em consequência, não persiste no ordenamento jurídico a improbidade na modalidade culposa, em caso de prejuízo ao erário (art. 10). Também a improbidade por violação de princípios (art. 11), tipo originalmente exemplificativo, passa a ser taxativo, com a exclusão de diversas condutas antes caracterizadas como ímprobos nos incisos do referido artigo.

No que se reporta às sanções, não é mais possível a aplicação da perda da função pública em caso de improbidade por violação de princípios (art. 12, III). Houve, ainda, a limitação da sanção de proibição de contratar com a administração pública (art. 12, §§ 3º e 4º), bem como a redução dos valores atribuídos às multas (art. 12, I, II e III). A nova normativa não trouxe regra sobre o direito transitório, levando à necessidade de observância dos sistemas e princípios gerais, para conferir decisões satisfatórias e conciliáveis com todo o ordenamento jurídico. Diante de tais alterações desprovidas de normas de transição questiona-se a sua repercussão em procedimentos extrajudiciais e ações judiciais em tramitação, bem como quais as medidas a serem implementadas diante dos acordos de não persecução cível que ainda se encontram em fase de execução. Esses são questionamentos lançados aos quais se pretende traçar um panorama diretivo a partir deste trabalho.

2. O CAMINHO DA CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DO DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR: O CAMINHO PERCORRIDO NA SEARA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O *jus puniendi* estatal, embora dividido em ramos epistemológicos que buscam proteger bens jurídicos específicos, possui base ontológica unitária² formada por princípios jurídicos comuns do Direito Público Sancionador, como o sistema geral

2. DEZAN, Sandro Lúcio. *Uma teoria do direito público sancionador*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 53.

- GALANTER, Marc. *Por que “quem tem” sai na frente*. (Trad. Ana Carolina Chasin). São Paulo: FGV Direito SP, 2018.
- GALDINO, Flávio. A evolução das ideias de acesso à justiça. In: ALVIM, Arruda, ALVIM, Eduardo Arruda (Coords.). *Revista autônoma de processo*. Curitiba: Juruá, n. 3, abr.-jun. 2007.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- GERUM, Mauricio Gotardo. O acordo de colaboração e a reparação de danos dos crimes de corrupção. GEBRAN NETO, João Pedro (Org.). *Colaboração premiada: perspectivas teóricas e práticas*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2020.
- GOMES, José Jairo. Direitos políticos. *Revista brasileira de estudos políticos*, Belo Horizonte. n. 100, jan.-jun. 2010.
- GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Justiça pesquisa*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo: El acto administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. 2003. t. 3.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *O minissistema brasileiro de Justiça consensual: compatibilidades e incompatibilidades*. Disponível em: [<http://dirittoetutela.uniroma2.it/files/2013/03/Origens-eevolu%C3%A7%C3%A3o.pdf>].
- HAURIOU, Maurice. *Précis élémentaire de Droit Administratif*. Paris: Recueil Sirey, 1938.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- LALLO, Fábio Di; GUZZO, Laura. Direito Administrativo Sancionador: o princípio da retroatividade da norma mais benéfica e a posição da ANEEL. In: *Agência CanalEnergia*. Rio de Janeiro. Disponível em: [www.gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/publications/16_lallo_2020_05_19.pdf].
- LANE, Renata. *Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- LOPES, Paulo Lino da Rocha. Atuação administrativa consensual. *Revista do Processo*, São Paulo, v. 42, n. 274, dez. 2017.
- MARQUES, José Frederico. *Instituições de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei 13.655/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador*. São Paulo: Malheiros, 2007.

- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, 120, mar.-abr. 2020.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Ed. RT, 2019.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação administrativa consensual: Estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação de mestrado (Departamento de Direito do Estado) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. p. 149. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php].
- PEDROSO, Fernando de Almeida. *Direito penal*. São Paulo: Ed. Leud, 1997.
- PEREIRA, Marco Antônio Marcondes. A transação no curso da ação civil pública. *Revista do Direito do Consumidor*, São Paulo, 16, 1995.
- PEREIRA, Rafael. *Manual do acordo de não persecução cível*. Belo Horizonte: Cei, 2020.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969*. São Paulo: Ed. RT, 1974. t. V.
- QUEIROZ, Paulo. *Retroatividade da lei processual penal*. Disponível em: [www.pauloqueiroz.net/retroatividade-da-lei-processual-penal/].
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- RISTORI, Adriana Dias Paes. *Sobre o silêncio do arguido no interrogatório no processo penal português*. Coimbra: Almedina, 2006.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O direito constitucional à jurisdição. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As Garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. *Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2014.
- SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Org.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário Textual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. In: *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, abr.-jun. 2011.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *O direito intertemporal e o novo código de processo civil (com particular referência ao processo de conhecimento)*. Disponível em: [https://portal.trt3.jus.br/escola/artigos/artigos-1/2016/direito-intertemporal-novo-codigo.pdf].

TOFFOLI, José Antônio Dias; PERES, Livia Cristina Marques. Desjudicialização conforme a constituição e tratamento adequado dos conflitos de interesse. In: ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coords.). *Desjudicialização, justiça conciliativa e Poder Público*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 35-55.

WUNDERLICH, Alexandre. Colaboração premiada: o direito à impugnação de cláusulas e decisões judiciais atinentes aos acordos. BOTTINI, Pierpaolo Cruz; MOURA, Maria Thereza de Assis Moura (Coord.). *Colaboração premiada*. São Paulo: Ed. RT, 2017.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Penal; Civil; Processual

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Acordo de não persecução cível na improbidade administrativa eleitoral, de Armando Antonio Sobreiro Neto e Eduardo Cambi – *RePro* 318/315-338;
- Improbidade administrativa, processo coletivo e a lei 14.230/2021: consensos e dissensos numa coautoria, de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. – *RePro* 338/299-312;
- Justiça consensual e compliance anticorrupção, de Armando Cesar Marques de Castro – *RDPEc* 3/13-34;
- “Pacote anticrime” (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo, de Christiano Jorge Santos e Silvio Antonio Marques – *RePro* 303/291-314;
- Panorama crítico da lei de improbidade administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021, de José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti – *RDAl* 20/97-141; e
- Retroatividade da nova lei de improbidade administrativa: propostas para o tratamento adequado da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso, de Luiz Manoel Gomes Junior, João Paulo Souza Rodrigues e Sabrina Nunes Borges – *RePro* 329/339-368.

Veja também Legislação relacionada ao tema

- Decreto 8.429/1992.