PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

A CONFISSÃO NA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

ORIENTANDO: PEDRO HEITOR DE AQUINO MELO
ORIENTADOR: JOSE ANTONIO TIETZMANN E SILVA

GOIÂNIA-GO
2024

PEDRO HEITOR DE AQUINO MELO

A CONFISSÃO NA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso I e II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOIÁS).
Prof. Orientador: José Antônio Tietzmann e Silva

GOIÂNIA-GO

2024

PEDRO HEITOR DE AQUINO MELO

A CONFISSÃO NA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Data da Defesa: ____ de _____ de 2024

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientador: Prof.: José Antônio Tietzmann e Silva Nota

_____

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo Nota

A CONFISSÃO NA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Pedro Heitor de Aquino Melo[1]

O principal objeto de estudo deste artigo foi o Acordo de Não Persecução Civil, previsto no artigo 17-B da Lei Nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, foram expostas as funções de tal acordo e os requisitos necessários para sua celebração, demonstrando que a confissão exigida pelo parquet em alguns casos não pode ser requerida, diante da ausência de previsão legal e da violação de certos princípios sancionadores do direito administrativo e princípios constitucionais. Portanto, o presente trabalho demonstrou a finalidade deste acordo e os objetivos que busca alcançar para os envolvidos evidenciando que a confissão não pode ser exigida como requisito para sua celebração.
Palavras chaves: Improbidade Administrativa, Acordo de Não Persecução Cível, ANPC, Confissão, Direito Administrativo Sancionador

[1] Acadêmico de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6

1 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 8

1.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 8

1.2. PRINCÍPIOS E FONTES DO DIREITO ADMINISTRADOR SANCIONADOR ... 10

1.3 A SIMETRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COM O DIREITO PENAL 11

2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ... 13

2.1 CONCEITO E ORIGEM DO ACORDO 13

2.2 NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DO ANPC 14

2.3 REQUISITOS PARA A CELEBRAÇÃO 15

3 A EXIGÊNCIA DA CONFISSÃO ENQUANTO ELEMENTO DE SUBSVERSÃO AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO. 18

3.1 VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 18

3.2 VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL 19

CONCLUSÃO 23

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 25

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se revela de fundamental importância em razão das recentes e significativas alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21 à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92. Dentre as alterações promovidas, destaca-se a criação do artigo 17-B, que introduziu a possibilidade de celebração do Acordo de Não Persecução Cível. Considerando o impacto e a inovação desse dispositivo no cenário jurídico-administrativo, este estudo se propõe a realizar uma análise aprofundada do instituto, abordando seus aspectos normativos, bem como abordar a ilegalidade da exigência da confissão como um requisito para a celebração do acordo.

A exigência do Ministério Público pela confissão do réu como requisito para a celebração do acordo nos casos de improbidade administrativa suscita importante reflexão no âmbito jurídico. A criação do ANPC, introduzido pela reforma da Lei nº 8.249/92, promovida pela Lei nº 14.230/21, trouxe inovações significativas à Lei de Improbidade Administrativa, flexibilizando a vedação anterior expressa no art. 17, §1º, que proibia qualquer transação, acordo ou conciliação em ações dessa natureza.

O novo art. 17-B da LIA estabelece as diretrizes e requisitos necessários para a celebração do acordo, visando à resolução de processos de improbidade administrativa sem a necessidade de prolongamento judicial. No entanto, a inclusão da confissão como condição imposta pelo MP suscita sérias preocupações quanto à sua compatibilidade com princípios constitucionais, como o devido processo legal, a presunção de inocência e a proporcionalidade. A exigência da confissão coloca o réu em posição de desvantagem frente ao parquet, que detém o poder de propor o acordo, limitando as alternativas do réu que, muitas vezes, opta por confessar atos que não praticou apenas para encerrar o processo.

Este estudo visa analisar a legitimidade dessa exigência, demonstrando que a imposição da confissão não apenas desvirtua a finalidade do ANPC, mas também viola princípios fundamentais do direito administrativo sancionador, resultando em uma violação do princípio constitucional do devido processo legal.

A análise questiona a razoabilidade dessa prática, argumentando que o acordo deve atender ao interesse público de forma equilibrada, sem impor ao réu condições forçadas que afetem sua posição jurídica, e assegurando que o ANPC atue

como um mecanismo eficaz de solução de conflitos, preservando os direitos de todas as partes envolvidas.

1. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para definir os atos praticados por agentes públicos que sejam considerados ilegais ou incompatíveis com os princípios que regem a administração pública, e que estejam impregnados de desonestidade no exercício de seus cargos, foi cunhado o termo Improbidade Administrativa.

No ordenamento pátrio, o dispositivo legal que prevê e define tais atos é a Lei n° 8.429/92. Essa lei permite a punição de agentes públicos condenados por improbidade administrativa tanto na esfera cível quanto na esfera penal, abrangendo toda a administração pública, direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, bem como empresas incorporadas ao patrimônio público ou entidades públicas.

1.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINSTRATIVA

A doutrina pátria afirma que o ato improbo seria uma imoralidade qualificada pela desonestidade e deslealdade. A palavra "ímprobo" deriva da palavra *"probus"* que no latim se refere a uma pessoa de má índole, desonesta ou corrupta. Fazendo referência a uma característica negativa de um indivíduo. O ímprobo é aquele que ignora todas as normas morais, sociais e costumeiras, agindo sempre em desacordo com esses princípios. Todo homem ímprobo carece de integridade. (SIMÃO, 2022. p.53).

Por fim, a improbidade administrativa pode ser definida como um ato ilícito que se caracteriza pela ação ou omissão de um agente público, seja ele funcionário ou não, no desempenho ou fora de suas funções, prejudicando o estado, seja ela direta, indireta ou fundacional.

Portanto, para que houvesse o reconhecimento judicial das condutas qualificadas como ímprobas na administração pública, praticadas por administradores públicos e terceiros, com intuito de que fossem aplicadas as sanções legais preservando o princípio da moralidade administrativa, deu-se origem à ação de Improbidade Administrativa. (FILHO, 2023).

Desde os primórdios, o Brasil tem lidado com comportamentos ímprobos na gestão dos assuntos públicos. Em material constitucional, se vê que a preocupação com a probidade esteve presente em todas as constituições.

A Carta Constitucional de 1824 introduziu no Brasil o primeiro mecanismo de combate à improbidade administrativa, inspirado na *"actio popularis*" dos romanos, permitindo ações populares contra prevaricação, suborno e concussão, embora isentasse o Imperador de responsabilidade. Todas as demais previam a responsabilização do agente político, por infração a probidade. (SIMÃO,2022. p.66)

Em 1830, houve a publicação do Código Criminal, que dispunha no *"Título V – Dos crimes contra a boa ordem e a Administração Pública"* delineava de forma objetiva atos que mais tarde seriam classificados como ímprobos. (BRASIL,1830)

O artigo 54, §6º, da Lei Fundamental de 1891 estabelecia que seriam considerados crimes de responsabilidade do Presidente os atos praticados pelo chefe do Executivo que atentassem contra a probidade administrativa. Essa foi a primeira Constituição a utilizar a expressão 'probidade'. Além disso, nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, manteve-se o princípio de classificar como crimes de responsabilidade os atos do Presidente que fossem contrários à probidade administrativa." (BRASIL, 1981)

Em um contexto atual, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) inclui o instituto da improbidade administrativa em alguns artigos, demonstrando sua organização e sistematização. No artigo 14, § 9º, prevê uma lei complementar para estabelecer inelegibilidades visando proteger a probidade administrativa.

O artigo 15 da Constituição de 1988 menciona a improbidade administrativa como fundamento para a suspensão ou perda dos direitos políticos. Por sua vez, o artigo 37, que trata da administração pública, estabelece medidas para combater atos de improbidade administrativa, tais como a suspensão dos direitos políticos, a perda do cargo público, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário. Além disso, o artigo prevê prazos de prescrição para esses ilícitos. (BRASIL, 1988)

Por fim, em 1992, foi sancionada a Lei 8429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa, que tem por base o artigo 37 da CF§ 4º[2].

---

[2] *"Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".*

A Lei de Improbidade Administrativa, nasce com um objetivo, e pode ser definida como uma norma estabelecida com o objetivo de definir comportamentos ímprobos e a forma e intensidade das sanções previstas no § 4º do art. 37 da Constituição. Sendo uma lei especial, com a finalidade de responsabilizar os agentes políticos que cometem atos de improbidade. (SIMÃO,2022. p.148)

1.2 PRINCIPIOS E FONTES DO DIREITO ADMINSTRADOR SANCIONADOR

O Direito Administrativo sancionador pode ser conceituado como a manifestação do efetivo poder punitivo do Estado, voltada a exercer a faculdade de aplicar sanções, por intermédio da Administração Pública, em relação aos particulares ou administrados. (GONÇALVES.2021. p.468)

Na esfera administrativa, é o Direito Administrativo Sancionador (DAS), que o ocupa o direito estatal de punir. A partir do *ius punendi***,** é imperativo garantir ao réu um conjunto fundamental de direitos e garantias. Isso conduz a uma nova etapa no Direito Administrativo Sancionador (DAS)**.** Essa fase foi acelerada pela inclusão explícita da disciplina nas ações relacionadas à improbidade administrativa, conforme o § 4º do art. 1º da Lei n.8429/92.[3]

Do mesmo modo que ocorre no Direito Penal, o Direito Administrativo Sancionador, os princípios se fazem presentes para servirem para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação da matéria. Princípios são, portanto, verdades ou juízos essenciais que formam a base ou garantem a certeza de um conjunto de juízos, organizados em um sistema de conceitos relacionados a uma determinada área da realidade. (REALE,1986. p 60).

Imperioso fazer a análise de alguns princípios que, desde logo, estruturam o Direito Administrativo Sancionador, entre eles, os constitucionais.

O devido processo legal, protege no âmbito das relações punitivas, os direitos fundamentais de todas as partes de maneira ampla e legítima, assegurando um equilíbrio entre a defesa dos direitos dos acusados e das vítimas. Portanto, todos as

---

[3] *Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.*
§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

ações do poder público, devem ser elaborados com justiça, razoabilidade e racionalidade, sendo inadmitido qualquer ripo de supressão ou exorbitância de poder por qualquer um dos envolvidos. (OSÓRIO, 2022. p.193).

No ordenamento pátrio, é de comum conhecimento que toda atividade estatal, se vincula ao princípio da legalidade, pois esta, orienta e delimita todos os atos da administração pública. Partindo dessa premissa, evidencia-se que a legalidade deve se fazer presente bem como nortear, todo o direito administrativo sancionador. (OSÓRIO, 2022. p.246).

Ademais, a CF de 1988, no artigo 5º, II, estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Além disso, refere-se aos princípios do Direito Administrativo e dispõe que a administração pública está subordinada, especialmente, aos princípios básicos instituídos no caput do artigo 37, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, o administrador público, somente pode atuar conforme determina a lei, não podendo agir ou exigir algo sem qualquer respaldo legal. Pois não cabe a ele ditar as regras do jogo. (CARVALHO. 2023, p.74).

1.3 A SIMETRIA DO DIREITO ADMINSTRATIVO SANCIONADOR COM O DIREITO PENAL

A função estatal, implica responsabilidade e, consequentemente responsabilização. Nesse contexto, o Estado possui várias formas de aplicar sanções. Uma mesma situação fática pode resultar em sanções penais, administrativas e civis. Ambos os direitos, o Penal e o Administrativo Sancionador, advém da prerrogativa de punir do Estado.

O Direito Administrativo Sancionador (DAS), enquanto se ocupa do poder de punir estatal no âmbito administrativo, difere do Direito Penal, que materializa o *ius puniendi* no contexto judicial, especialmente perante o juízo criminal. Embora as sanções penais sejam mais severas, incluindo restrição de liberdade, isso não desqualifica o Direito Sancionador Administrativo, que aplica outras formas de sanção. Embora as sanções penais sejam mais severas, incluindo restrição de liberdade, isso não desqualifica o Direito Sancionador Administrativo, que aplica outras formas de sanção. Os doutrinadores enxergam o Direito Penal como um complemento ao direito

extrapenal, utilizado para infrações de máxima gravidade, enquanto infrações menos graves são tratadas pelo Direito Civil ou Administrativo. (ECHE, 2021)

O § 4º do art. 37 da Constituição brasileira estabelece uma responsabilidade administrativa por infrações de regras e princípios administrativos, que não deve ser confundida com responsabilidade penal ou civil. Essa responsabilidade decorre de atos de improbidade administrativa e deve ser apurada por meio de um processo judicial, com o Poder Judiciário como agente sancionador, não a autoridade administrativa. Assim, a imposição de penalidades previstas pela Constituição requer um processo judicial para sua efetivação. (SIMÃO,2022. p.88)

Visando o aperfeiçoamento deste artigo, é essencial reconhecer as cláusulas comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador no âmbito constitucional. Ambas as áreas seguem comandos constitucionais, subordinando-se aos princípios que regem o poder punitivo do Estado. Isso não significa que a aplicação desses princípios seja idêntica em cada área, mas sim que eles existem e podem ser aplicados conforme o caso. (OSÓRIO, 2022. p.174)

2. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE

Nesta seção, será feita uma análise de uma das maiores novidades advindas da reforma da LIA, o Acordo de Não Persecução Cível, previsto no Art.17-B, da supracitada lei.

Visa abordar pontos importantes, tais como, sua definição, origem, demonstrar qual sua natureza jurídica, bem como sua finalidade, e concluir comentando sobre os requisitos e termos exigidos para que haja a celebração do acordo, a fim de que esse surta todos os efeitos legais.

2.1 CONCEITO E ORIGEM DO ACORDO

Vendo-se com dificuldades e até incapaz de lidar com o grande volume processual, o Estado, começa a sentir a necessidade de evoluir a justiça punitiva nacional, nesse sentindo, começa a ser inserido nos ramos sancionadores do direito brasileiro, a justiça negocial, primeiramente na esfera penal, e subsidiariamente na esfera civil administrativa.

As mudanças na Lei 8.429/92, trouxeram diversas alterações e revogações de alguns artigos, mas não ficou só nisso. Dentre as diversas novidades imprescindível mencionar a criação do artigo 17-B, dispositivo que inovou e trouxe a legislação pátria, pois trouxe a possibilidade de existir a transação nas ações de improbidade administrativa.

Na redação original da LIA, era vedado qualquer espécie de transação, conciliação ou acordo, pois a antiga legislação, em seu artigo 17, §1° dispunha que "*É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput".* (BRASIL, 1992)

A supracitada premissa advinha do ideal de que o interesse público se tratava de uma matéria indisponível e que nenhuma firma de transação poderia protegê-lo ou satisfazê-lo, portanto seria impossível que existe qualquer conciliação entre as partes. (DRUMOND.2022)

Com a publicação da Lei 13.964, a Lei Anticrime, em dezembro de 2019, foi revogado o artigo 17, § 1° da Lei de Improbidade. Ainda, ficou definido que nas ações que forem reguladas pela Lei 8.429/92, fica admitido a celebração de acordo de não persecução cível. (JÚNIOR, 2021)

Tal celebração é previamente prevista no caput do artigo 17-B da LIA**,** ao dispor que o Ministério Público tem a possibilidade, dependendo das circunstâncias específicas de cada caso, de firmar um acordo para não dar continuidade à ação civil. (BRASIL, 1992)

O acordo de não persecução civil tem como objetivo evitar a instauração de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa, desde que sejam aceitas determinadas condições e aplicadas sanções aos envolvidos nos supostos atos. Esse mecanismo busca agilizar e tornar mais eficaz a reparação de eventuais danos causados ao erário. (SÁ, 2020)

Portanto, tal acordo, consiste em um entendimento entre as partes para evitar que o ilícito seja investigado judicialmente, o que também afasta a responsabilização do infrator. Em vez disso, são estipuladas medidas alternativas que atendam aos interesses do Estado e ofereçam melhores vantagens para a pessoa que aceita o acordo. (SIMÃO, 2022. p.387)

2.2 NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DO ANPC

Nos últimos anos, pode-se notar que no Direito Processual Brasileiro, existe um crescente incentivo ao uso de maneiras consensuais na solução dos conflitos, inclusive na esfera criminal.

É importante destacar que um acordo é uma maneira amigável de encerrar um conflito, sem discutir quem está certo ou errado entre as partes envolvidas. O que se busca é encontrar uma solução comum que resolva o problema. Em essência, é como um contrato entre as pessoas ou entidades que estão em disputa. (FACHINI. 2024).

Imprescindível mencionar que, no ANPC, não é diferente de qualquer outro acordo, tendo em vista que possui uma natureza jurídica negocial, portanto, pode ser definido como um instrumento jurídico bilateral, consensual, que objetiva a promover a tutela do interesse público, sem que seja necessário percorrer toda uma instrução processual. (SIMÃO, 2022, p.390)

Para a conclusão do presente trabalho, é importante mencionar, que o acordo busca a não persecução, ou seja, não busca alterá-la, assim como ocorre no instituto previsto no direito penal brasileiro, a transação penal. Sendo assim, não se deve falar que o acordo visa aplicar alguma condenação, uma vez que caso haja descumprimento, faz necessário a propositura de uma nova ação. (BRASIL.1992)

Nesse contexto, pode-se afirmar que o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) constitui uma forma de ajuste consensual, cujo objeto não é a negociação de penas, mas sim a imposição de obrigações de natureza compensatória. Diferentemente do *plea bargaining*, o ANPC não culmina em uma sentença condenatória, uma vez que as condições pactuadas no instrumento não possuem caráter jurídico de pena. As obrigações estabelecidas no termo do acordo configuram-se como medidas alternativas, consideradas mais adequadas e eficazes para a satisfação do interesse público, atendendo de forma mais eficiente às finalidades pretendidas. (SIMÃO.2023, p.391)

O objetivo deste instituto é promover a efetividade e a celeridade da justiça nacional, evitando o ajuizamento de nova ação civil pública por ato de improbidade administrativa ou, alternativamente, possibilitando o encerramento de ação já em curso.

Tal desfecho ocorre mediante a aceitação de determinadas requisitos e a imposição de sanções aos agentes responsáveis pelos supostos atos de improbidade, visando, assim, agilizar e tornar mais eficiente a reparação de eventuais danos causados ao erário.

É imprescindível destacar que as condições estabelecidas no acordo de não persecução cível não possuem natureza jurídica de pena. Isso se deve ao fato de que o objetivo principal do referido acordo é suspender o processo de responsabilização do suposto infrator, e não impor sanção punitiva. A finalidade do acordo, como mencionado anteriormente, é evitar a continuidade da persecução judicial, desde que atendidos os requisitos legais, sem que isso implique uma punição propriamente dita. (SIMÃO.2022, p.391)

2.3 REQUISITOS PARA A CELEBRAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DO ACORDO.

O legislador, ao inserir o artigo 17-B na Lei 8.429, dando a possibilidade da celebração de acordo nas ações de improbidade, não trouxe explicitamente quais termos ou requisitos que devem estar presentes no termo do acordo ofertado pelo *parquet*.

Todavia, o acordo deverá observar certos requisitos que são obrigatórios e cumulativos. Sem o cumprimento de tais requisitos, o acordo não poderá ser homologado pelo Poder Judiciário, pois compete a ele realizar esse controle de

conformidade, conforme disposto no art. 17-B, §1º, III, da Lei nº 8.429/1992. Tal dispositivo impõe ao juiz a verificação da legalidade e adequação do acordo antes de sua validação judicial. (GAJARDONI.202, p.383)

Sendo assim, a LIA, diz que será possível a celebração do acordo desde que se obtenha algum dos resultados previstos nos incisos do artigo 17-B[4].

Os incisos do referido artigo podem ser qualificados como requisitos de natureza material, nos quais se impõe a obrigatoriedade de integral reparação do dano, bem como a restituição à entidade estatal lesada, por parte do agente público ou do particular, dos benefícios ilícitos obtidos. Não resultando a convenção é nula.

O dispositivo legal faz referência à obtenção, por parte do poder público, de vantagens que, no mínimo, correspondam aos danos causados e aos benefícios ilícitos auferidos. A redação normativa prevê a possibilidade de estipulação de outros valores, particularmente no que se refere à aplicação de multa civil. Ademais, não há qualquer impedimento legal para que sejam exigidos outros benefícios, desde que destinados a promover o interesse coletivo e beneficiar a sociedade como um todo. (FILHO. 2022, p.207).

As condições para a homologação do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) estão previstas no art. 17-B, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Dentre essas condições, é fundamental destacar o disposto no inciso I, que impõe como requisito a oitiva do ente federativo lesado. A participação do ente federativo é justificada pelo fato de que ele é o principal interessado na reparação do dano causado. Sua participação é de suma importância para que se possa definir corretamente a extensão do prejuízo objeto da ação de improbidade.

Ademais, essa participação não é meramente formal ou simbólica. O ente federativo tem o direito de se opor à propositura do acordo, caso entenda que o mesmo não protege adequadamente seus interesses econômicos ou não promove a devida reparação. Portanto, sua manifestação pode influenciar diretamente a decisão sobre a homologação do acordo. (GAJARDONI.2022, p.385)

---

[4] Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:
I - o integral ressarcimento do dano;
II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

O Código de Processo Civil, no artigo 932, inciso I, preleciona que compete ao relator dirigir e ordenar o processo no tribunal e homologar autocomposição das partes, e nas ações de improbidade não é diferente. (BRASIL,2015)

Ademais, o juiz ao homologar o acordo deverá observar o que está disposto no §2º[5] do artigo 17-B da Lei nº 8.429/92, ou seja, deverá levar em conta quem é o agente envolvido, o tipo de ato cometido, as circunstâncias em que ele ocorreu, a sua gravidade e o impacto que causou na sociedade. Além disso, deve-se avaliar os benefícios que uma resolução rápida do caso pode trazer para o interesse público. (BRASIL.1992)

Assim, caso o entendimento do Juiz seja de que a proposta de acordo de não persecução civil não atenda o interesse público e não alcance o objetivo da lei, afigurando-se insuficiente frente a gravidade do ato de improbidade administrativa praticado, poderá deixar de homologar o ANPC.

Depreende-se que, embora o acordo seja um instrumento jurídico bilateral e consensual, firmado entre o Ministério Público e o réu, deve-se sempre priorizar o interesse público. Em outras palavras, todo o acordo deve estar direcionado à satisfação desse interesse. É evidente que existem inúmeras vantagens tanto para o réu quanto para o Ministério Público na celebração de um acordo; contudo, se o mesmo não atender ao interesse público, sua celebração não deve ocorrer. Desse modo, conclui-se que eventuais cláusulas que não correspondam à satisfação do interesse público não poderão ser exigidas.

[5] *§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.*

3. A EXIGÊNCIA DA CONFISSÃO ENQUANTO ELEMENTO DE SUBSVERSÃO AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Nesta última seção, será o fechamento do presente trabalho, demonstrando que a exigência de confissão como condição para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) não é permitida, podendo inclusive ser caracterizada como ilegal.

A base dessa teoria, é que requerimento do MP, viola não apenas viola alguns princípios sancionadores do direito administrativo, que são fundamentais para ações de improbidade administrativa, mas também fere princípios constitucionais, comprometendo todo o devido processo legal e não atendendo ao objetivo do acordo, que é encerrar o processo sem causar danos injustos às partes. Tais violações serão devidamente apontadas na presente seção.

3.1 VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios da administração pública constituem as diretrizes fundamentais que orientam a conduta dos agentes públicos na gestão dos interesses da coletividade. Esses princípios funcionam como um conjunto de normas e valores que devem ser rigorosamente observados pelos servidores públicos no exercício de suas atribuições. Sua finalidade é assegurar que a administração pública atue de forma ética, eficiente e transparente, garantindo a legalidade e o respeito aos direitos dos cidadãos, sempre em busca do interesse público. (DEYVID.2020)

Fundamentados em valores como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, tais princípios desempenham um papel crucial na garantia de uma gestão pública de qualidade, visando o bem-estar da coletividade. A respeito a esses princípios é necessário para promover a justiça e a equidade, assegurando que as ações administrativas estejam de acordo com a lei e os interesses da sociedade. (BRASIL. 1988)

Os princípios da administração pública estão expressamente previstos no artigo 37[6] da Constituição Federal de 1988. Eles são essenciais para garantir a

[6] *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

segurança jurídica e a transparência das atividades administrativas, promovendo a confiança pública e a integridade no serviço público. (BRASIL.1988)

Para a conclusão do presente estudo, cumpre destacar o princípio da legalidade. Esse princípio estabelece que a Administração Pública está estritamente vinculada à lei, ou seja, só pode agir nos limites por ela permitidos. Em razão desse princípio, a Administração Pública não pode, mediante ato administrativo unilateral, conceder direitos, criar obrigações ou impor restrições aos administrados. Para tanto, faz-se necessária a existência de previsão legal expressa que autorize tais atos. (DI PIETRO.2023, p.200)

Imprescindível dizer que a categoria da Administração Pública abrange os órgãos públicos, as autarquias e as fundações públicas pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O Ministério Público, por ser um órgão público, fica submetido a ser norteado por tais princípios.

Conforme já demonstrado em seção anterior, incumbe ao MP ofertar e celebrar o acordo de não persecução civil, pois é assim que dispõe o artigo 17-B da LIA. E ao redigir o termo, o *parquet*, não poderá criar uma obrigação que não esteja prevista na lei, como exigir a confissão da prática do ato que foi imputado ao réu.

O MP, extrai essa ideia da exigência de confissão, usando uma analogia, tendo em vista que, para a celebração do acordo de não persecução penal, é necessário que o réu, tenha confessado formalmente a prática da infração. Ocorre que a confissão é cabível no ANPP, pois a Lei 13.964/2019 expressamente autoriza e exige a confissão como um dos requisitos. (BRASIL. 2019)

O que não ocorre na Lei de Improbidade administrativa. Conforme demonstrado na seção anterior, os requisitos para a celebração do ANPC, são explícitos, elencados nos incisos do art. 17-B. E não há e falar em reconhecimento da infração para a celebração do acordo. Tal exigência é só na esfera penal.

Ao se exigir, uma condição que não encontra previsão em lei, como a confissão, para que haja a celebração do acordo de não persecução civil, o MP, acaba por violar o princípio da legalidade da administração pública, tendo em vista a inexistência de qualquer lei que exija o reconhecimento do ato imputado, como fator para a celebração do acordo.

3.2 VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E A RAZOABILIDADE

Visando à proteção do indivíduo contra arbitrariedades do Estado, emerge o princípio do devido processo legal. Tal princípio assegura que, ao buscar o Estado para a solução de um conflito, o sujeito de direito não fique sujeito a atos arbitrários ou discricionários das autoridades estatais. O Estado não pode agir de forma desmedida ou abusiva, devendo observar as normas e garantias processuais estabelecidas, a fim de evitar o uso abusivo de seu poder e preservar os direitos fundamentais. (SOARES.2021)

O princípio do Devido Processo Legal, expressamente previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, assegura que nenhum indivíduo será privado de sua liberdade ou de seus bens sem que haja um processo conduzido em conformidade com a lei. (BRASIL.1988)

Esse processo deve ser exercido pelo Poder Judiciário, sob a jurisdição de um juiz natural, com a garantia do contraditório e da ampla defesa. Esse princípio constitui um supraprincípio, do qual derivam todos os demais princípios processuais, como o direito de ação e o direito à defesa judicial, garantindo que todas as etapas previstas na lei sejam respeitadas para assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

Tal princípio assegura uma dupla proteção ao indivíduo, tanto no âmbito material, garantindo o direito à liberdade, quanto no âmbito formal, proporcionando igualdade de condições em relação ao Estado-persecutor e assegurando a plenitude de sua defesa. (MORAES. 2023, p.254)

Do mesmo modo é no Direito Administrativo Sancionador, pois a base dos princípios fundamentais do DAS no sistema brasileiro, se encontra expressamente na clausula do *due process of law*, previsto na Carta Magna de 1988. (OSORIO.2022, p.193)

Para o desfecho do presente artigo, faz necessário mencionar a razoabilidade e o devido processo legal, pois ambos caminham juntos são indissociáveis, ou seja, é inviável compreender este princípio sem a razoabilidade. Tendo em vista que a razoabilidade decorre diretamente do devido processo legal, previsto na ordem constitucional. Conforme o artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, ninguém pode ser privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Esse princípio exige que os atos jurídicos, inclusive os do Poder Judiciário, sejam razoáveis, ou seja, proporcionais e equilibrados em suas decisões e consequências. (BRASIL. 1988)

A razoabilidade pode ser considerada como um princípio implícito, que se extrai da interpretação da própria Constituição. A garantia de um processo legal implica que as decisões não podem ser arbitrárias, devendo respeitar limites razoáveis, o que reflete a ideia de justiça e equidade. Como o direito processual é de competência exclusiva da União, conforme o artigo 22, inciso I,[7] da CF/88, ele deve seguir os preceitos de um Estado de Direito, onde ninguém pode ser compelido a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude da lei (art. 5º, II, CF/88). Dessa forma, o princípio da razoabilidade é essencial para evitar excessos e assegurar que o devido processo legal seja aplicado de maneira justa e equilibrada. (OSORIO.2022, p.211)

Para evitar que atos, medidas e imposições arbitrárias, desproporcionais ou absurdas sejam praticados, as autoridades administrativas devem seguir o princípio da razoabilidade em suas decisões. A falta de razoabilidade em um ato administrativo pode ser considerada um vício, decorrente da ausência de proporcionalidade entre os meios utilizados e os fins pretendidos. Nesse contexto, indícios de desvio de poder por parte da Administração Pública devem conduzir ao reconhecimento da nulidade da decisão, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A razoabilidade está, ainda, intrinsecamente conectada ao princípio da igualdade, funcionando como um critério que impede ou limita discriminações injustificadas. Assim, o princípio da razoabilidade não apenas garante a justiça nas ações da Administração Pública, mas também assegura que todos sejam tratados de forma equitativa, sem arbitrariedades ou favorecimentos indevidos.

A exigência de confissão como condição para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível coloca o Ministério Público em uma posição de superioridade em relação à defesa, o que fere o princípio do devido processo legal, comprometendo o equilíbrio processual, tendo em vista que os sujeitos processuais devem ser tratados de forma equânime, conforme os princípios constitucionais da isonomia e do devido processo legal. Ainda, essa exigência é considerada arbitrária, abusiva e desproporcional, violando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

---

[7] *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Essa imposição do Ministério Público configura uma medida sancionatória administrativa abusiva e ilegal, pois as sanções aplicadas pela Administração Pública devem respeitar os limites da razoabilidade. (OSÓRIO, p.216. 2022)

No contexto do ANPC, cuja finalidade é encerrar o processo de maneira que atenda ao interesse público, a exigência de confissão não contribui para a realização desse objetivo, evidenciando a ausência de interesse público na medida. Ademais, tal exigência pode ser interpretada como uma penalidade, o que contraria a natureza jurídica do acordo, que não tem caráter punitivo.

Portanto, a exigência de confissão configura um ato discricionário e desnecessário por parte do Ministério Público, sem justificativa razoável ou legal, onde além de não satisfazer o melhor para o interesse público, pois não cumpre a finalidade do acordo, ainda fere o princípio do devido processo legal.

CONCLUSÃO

O presente artigo versa sobre a exigência, por parte do Ministério Público, da confissão do réu como condição para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) em casos de improbidade administrativa.

Este tema reveste-se de especial relevância do ponto de vista jurídico, uma vez que se refere ao ANPC, uma inovação resultante da reforma da Lei nº 14.230/21, a qual promoveu alterações na Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92. Com a introdução das modificações, foi inserido o art. 17-B na referida Lei, regulando o Acordo de Não Persecução Cível e estabelecendo os requisitos necessários para sua celebração, assim como os efeitos que dele podem advir para ambas as partes.

Em primeiro momento, o artigo expõe e conceitua as ações de improbidade administrativa, discorrendo sobre os princípios que orientam o direito administrativo sancionador e as similitudes com o direito penal.

No curso da análise, destaca-se a finalidade do ANPC e os objetivos a serem alcançados com sua celebração por todas as partes envolvidas, evidenciando, ainda, sua natureza jurídica e os requisitos exigidos para a formalização do acordo.

Na parte final, a análise centra-se na exigência da confissão como condição para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível, sendo este requisito considerado inadequado, em virtude de sua contrariedade aos princípios constitucionais e administrativos, além de violar o devido processo legal.

Demonstrou-se que tal exigência configura uma afronta ao princípio da legalidade da administração pública, haja vista a inexistência de previsão legal que imponha a confissão como condição para a celebração do ANPC. Exigir tal condição, que não encontra respaldo na legislação, implica no reconhecimento do ato imputado como condição para a formalização do acordo.

Conforme exposto, a obrigatoriedade da confissão no contexto do ANPC coloca o Ministério Público em uma posição de vantagem em relação à defesa na negociação do acordo, caracterizando-se como uma cláusula arbitrária e abusiva, destituída de qualquer proporcionalidade, considerando que o acordo não possui caráter punitivo. Essa situação evidencia a violação ao devido processo legal, infringindo os direitos constitucionais do réu.

Diante do exposto, conclui-se que, em nenhuma hipótese, deverá ser exigida a confissão como requisito para a celebração do Acordo de Não Persecução Cível, considerando sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(ALAN, Deyid Alan. 6 passos para aplicar e potencializar os princípios da administração pública. 2020. Disponível em: https://aprova.com.br/blog/principios-da-administracao-publica/.) Acesso em: 18 de setembro de 2024.

(BRASIL. Código Criminal do Império do Brazil, Lei de 16 de dezembro de 1830.)

(BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824.)

(BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891.)

(BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF.)

(BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019.)

(BRASIL. Lei nº 8.429, Lei de Improbidade Administrativa. 1992. Rio de Janeiro.)

(CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo / Matheus Carvalho - 11. ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.)

(DRUMOND, Fernando Drumond. Acordo de não persecução cível: solução para os processos de improbidade?. Consultor Jurídico. 9 de janeiro de 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jan-09/drummond-acordo-nao-persecucao-civel-improbidade/. Acesso em: 02 de setembro de 2024.)

(ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal/. Acesso em: 5 de maio de 2024.)

(ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador na Lei de Improbidade Administrativa. 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-direito-administrativo-sancionador-na-lei-de-improbidade-administrativa/1742765561. Acesso em: 17 de maio de 2024.)

(GONÇALVES, Benedito Gonçalves; GRILO, Renato Cesar Guedes Grilo. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, maio/agosto. 2021.)

(JÚNIOR, Julizar Barbosa Trindade Júnior. Considerações sobre o acordo de não persecução CÍVEL – ANPC. 2021. Disponível em: https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Revista-PGE-Artigo-Julizar.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2024.)

(OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador / Fábio Medina Osório. -- 8. ed. rev. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.)

(REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.)

(SÁ, Acácia Regina Soares de Sá. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2020. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acordo-de-nao-persecucao-civil-na-acao-de-improbidade-administrativa/. Acesso em: 25 ago. 2024.)

(SILVA, Camille Barroso Silva. Dos princípios do devido processo legal e da isonomia entre as partes. 2016. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/dos-principios-do-devido-processo-legal-e-da-isonomia-entre-as-partes/322811474.) Acesso em: 20 de setembro de 2024.

(SIMÃO, Calil Simão. Improbidade Administrativa: teoria e prática - 5. ed. - Leme, SP: Mizuno, 2021.)