



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA
TOCANTINENSE
Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos



Juliana Silva Marinho Guimarães

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO INSTRUMENTO DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Palmas/TO
2023

Juliana Silva Marinho Guimarães

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO INSTRUMENTO DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Relatório técnico de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de Mestra Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, sob a orientação do Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques.

Palmas/TO
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

G963a Guimarães, Juliana Silva Marinho.

O acordo de não persecução cível como instrumento da Justiça Multiportas. / Juliana Silva Marinho Guimarães. – Palmas, TO, 2023.
197 f.

Relatório Técnico (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2023.

Orientador: Vinicius Pinheiro Marques

1. acordo de não persecução cível. 2. improbidade administrativa. 3. incentivos. 4. Justiça Multiportas. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO INSTRUMENTO DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Relatório técnico de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de Mestra Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, sob a orientação do Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques.

Banca Examinadora, realizada em: 31/08/2023.

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques – Orientador
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. Tarsis Barreto Oliveira – Avaliador Interno
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof.(a) Dra. Naíma Worm – Avaliadora Interna
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. Octahydes Ballan Junior – Avaliador Externo
Centro Universitário Católica do Tocantins (UniCatólica)

Dedico aos meus pais, Arnaldo e Maria Helena, meus primeiros mestres.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Escola Superior da Magistratura Tocantinense, em parceria com a Universidade Federal do Tocantins.

Agradeço ao Ministério Público do Estado do Tocantins pela oportunidade de fazer essa pós-graduação *stricto sensu* no Programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos.

Agradeço ao orientador da pesquisa, Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques, por ter me escolhido como orientanda e por compartilhar seu brilhantismo intelectual e acadêmico na construção deste trabalho, como também aos demais professores doutores que compõem o corpo docente do programa de mestrado.

Agradeço ao Prof. Dr. Geraldo da Silva Gomes pela confiança depositada em mim para ingressar no mestrado e realizar os estudos acadêmicos e também à Dra. Ana Paula Reigota Ferreira Catini, à Dra. Cynthia Assis de Paula e ao Dr. Vinicius de Oliveira e Silva, pelo apoio motivador.

Agradeço, especialmente, ao Dr. Octahydes Ballan Junior pelo crédito em meu potencial acadêmico, pela fé inabalável na minha capacidade de concluir o programa, por manter acesa a chama do conhecimento e pela valiosa contribuição na banca de qualificação, como avaliador externo.

Agradeço pelo incentivo constante dos meus colegas e amigos do trabalho, pessoas queridas que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a conclusão dessa etapa profissional e acadêmica, especialmente ao Jorgam, Caio, Meyre Hellen, Abenise, Millena, Fernando, Keila, Cleivane, Érika, Letícia, Sílvia, Viviane, Larissa, Edson, Elenilson, Carol, Kamilla, Danielle, Juliana Batista, Patrícia, Natália, Lucas, Divino, Moisés, Flávia, Juliana M.

Agradeço pela vibração positiva e apoio moral dos meus pais, Arnaldo e Maria Helena, pela torcida dos meus irmãos, Thiago e Mariana, e dos meus cunhados Zilmara e Teudas.

Agradeço muito carinhosamente ao meu marido, Alberto Raniere, e aos meus filhos, Benício e Valentina, pela paciência e condescendência nessa trajetória de aprendizagem.

*Pastores e censores, delatores, promotores,
senadores, corruptores, grandes trocas de
favores na maior hipocrisia e desfaçatez.*

*As transações tenebrosas das obras
portentosas roubam somas vultosas bocas
gananciosas esperando cada uma a sua vez.*

(Nando Reis, trecho da música Rock'n Roll).

RESUMO

O estudo objetivou analisar como está a atuação resolutiva dos membros do Ministério Público do Estado do Tocantins na proposição do acordo de não persecução cível, nos casos de improbidade administrativa, como instrumento da Justiça Multiportas. Objetivou, ainda, verificar as vantagens e as desvantagens na resolução autocompositiva integrada ao ambiente de inovações tecnológicas da Justiça 4.0 e atento aos compromissos assumidos na Agenda 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para delimitação da amostra de pesquisa, foram listados acordos de não persecução cível e termos de ajustamento de conduta celebrados por membros da instituição desde 2017 até 2023, como também se consultaram as movimentações processuais das ações civis de improbidade administrativa, ajuizadas pela Força-Tarefa de Tutela do Patrimônio Público, desde 2010 até 2020, respaldadas pela pesquisa bibliográfica desenvolvida nos capítulos 1 e 2. A pesquisa partiu da hipótese de que é pouco significativo o uso do acordo de não persecução cível como instrumento de acesso à Justiça, como também sem funcionalidade, ante a morosidade do Poder Judiciário. O estudo abordou o conceito de Justiça Multiportas, Justiça 4.0, consensualidade, sanção na improbidade administrativa e o acordo de não persecução cível como instrumento da Justiça Multiportas. Investigou-se o quantitativo de acordos celebrados e o porquê de tão poucos terem sido homologados no Judiciário. Ainda nessa perspectiva, a pesquisa identificou que há morosidade no Poder Judiciário, capaz de gerar prescrição, baixa probabilidade de responsabilização dos agentes ímprobos e reduzida quantidade de ações civis de improbidade julgadas ao longo de anos de tramitação, fatores que geram desincentivo à via consensual. Os produtos desenvolvidos na pesquisa foram o capítulo do livro eletrônico e o painel acadêmico. As tecnologias sociais sugeridas são a minuta de resolução como referencial para a celebração do acordo de não persecução cível e a criação de um repositório de acordos com protocolo e fluxo das ações e procedimentos administrativos.

Palavras-chave: acordo de não persecução cível; improbidade administrativa; incentivos; Justiça Multiportas; sanção.

ABSTRACT

The study aimed to analyze how is the role of the members of the Public Ministry of the State of Tocantins in proposing the agreement of non-consecution, in cases of administrative improbity, as an instrument of Multiportas Justice. It also aimed to verify the advantages and disadvantages in the self-compositive resolution integrated to the environment of technological innovations of Justice 4.0 and attentive to the commitments made in the 2030 Agenda of the Sustainable Development Goals. For the delimitation of the research sample, civil nonprosecution agreements and terms of conduct adjustment signed by members of the institution from 2017 to 2023 were listed, as well as the procedural movements of civil actions of administrative improbity were consulted, filed by the Public Heritage Protection Task Force, from 2010 to 2020, supported by the bibliographic research developed in chapters 1 and 2. The research started from the hypothesis that it is not significant the use of the agreement of not civil persecution as an instrument of access to Justice, as well as without functionality, before the slowness of the Judiciary. The study addressed the concept of Multiport Justice, Justice 4.0, consensuality, sanction in administrative improbity and the agreement of civil nonpersecution as an instrument of Multiport Justice. We investigated the number of agreements entered into and why so few have been approved in the judiciary. Still in this perspective, the research identified that there is slowness of the judiciary, capable of generating prescription, low probability of accountability of the odd agents and reduced amount of civil actions of improbity judged over years of processing, factors that generate disincentive to the consensual route. The products developed in the research were the chapter of the e-book and the academic panel. The suggested social technologies are the draft resolution as a reference for the conclusion of the agreement of civil nonpersecution and the creation of a repository of agreements with protocol and flow of actions and administrative procedures.

Keywords: civil non-prosecution agreement; administrative impropriety; incentives; Multiport Justice; sanction.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Quantitativo de ANPC por Procuradoria/Promotoria	85
Figura 2. Contagem de ANPC por Promotoria	86
Figura 3. Contagem de ANPC por ano	86
Figura 4. Contagem de ANPC por homologação	87
Figura 5. Taxa de Congestionamento Bruta por ano para os 5 maiores assuntos	88
Figura 6. Capa do <i>e-Book Aspectos Controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos Julgados dos Tribunais Superiores</i>	131
Figura 7. Primeira página do capítulo de livro publicado no <i>e-Book Aspectos Controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos Julgados dos Tribunais Superiores</i>	132
Figura 8. Mídia de divulgação do Painel <i>Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas</i>	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Catalogação de TAC	80
Tabela 2. Catalogação de ANPC	84
Tabela 3. Novos casos de ações de improbidade por ano	87
Tabela 4. Ações ajuizadas pela Força-Tarefa	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ANPC – Acordo de Não Persecução Cível

CESAF-ESMP – Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPC – Código de Processo Civil

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

e-Book – livro eletrônico

e-Ext – Sistema eletrônico de procedimentos extrajudiciais do Ministério Público

e-Proc – Sistema eletrônico de processos judiciais

Enamp – Escola Nacional do Ministério Público

Esmat – Escola Superior da Magistratura Tocantinense

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

MPF – Ministério Público Federal

MPPR – Ministério Público do Estado do Paraná

MPTO – Ministério Público do Estado do Tocantins

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PGJ – Procuradoria-Geral de Justiça

RAF – Relatório de Atividades Funcionais

TAC – Termo de ajustamento de conduta

UFT – Universidade Federal do Tocantins

UniCatólica – Centro Universitário Católica do Tocantins

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO.....</u>	15
<u>1 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL.....</u>	24
1.1 Evolução normativa do acordo de não persecução cível	
<i>1.1.1 Sancionamento dos atos ímprobos até 2017</i>	
<i>1.1.2 Sancionamento dos atos ímprobos entre 2017 e 2021</i>	
1.2 O termo de ajustamento de conduta	
1.3 O acordo de não persecução cível conforme a Lei n. 14.230/2021	
<u>2 JUSTIÇA MULTIPORTAS.....</u>	51
2.1 Justiça Multiportas e Justiça 4.0	
2.2 Consensualidade e sanção na Improbidade Administrativa	
2.3 O acordo de não persecução cível como instrumento da Justiça Multiportas	
<u>3 IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO MINISTÉ- RIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS.....</u>	73
3.1 O TAC no Ministério Público do Estado do Tocantins: carência de ferramentas de quantificação e de acesso	
3.2 Os acordos de não persecução cível no Ministério Público do Tocantins: carência de ferramentas de quantificação e acesso	
3.3 Análise das ações civis de improbidade administrativa ajuizadas pela Força-Tare- fa do Ministério Público do Estado do Tocantins	
3.4 Morosidade do Poder Judiciário, prescrição e a baixa probabilidade de responsa- bilização	
<u>4 TECNOLOGIAS SOCIAIS E PRODUTOS DESENVOLVIDOS.....</u>	127
4.1 Capítulo de livro publicado: Políticas públicas de solução de conflitos no Direito Administrativo Sancionador: perspectivas a partir dos Direitos Humanos	
4.2 Painel acadêmico: “um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas”	
<u>5 PROPOSTAS DE TECNOLOGIAS SOCIAIS.....</u>	144
5.1 Minuta de resolução	

5.2 Repositório de acordo de não persecução cível

<u>CONCLUSÕES.....</u>	162
<u>REFERÊNCIAS.....</u>	167
<u>APÊNDICES.....</u>	173

INTRODUÇÃO

Estamos passando por um longo e perceptível processo de atualização de acesso à justiça, consagrado pela ampliação e formalização dos espaços de consensualidade tanto no ambiente judicial quanto no extrajudicial. A atualização na legislação infraconstitucional visa dar um tratamento adequado ao conflito com a fixação de limites e alcances dos caminhos que podem ser trilhados para atingir a justiça de forma célere e eficiente.

Esse contexto de transformação sociológica e processual em que ocorre a primazia da consensualidade encontra um Ministério Público proativo na atuação extrajudicial e resolutive, atento às mudanças de paradigmas necessárias para uma atuação ministerial moderna que prioriza a garantia e a concretização dos direitos fundamentais preconizados na Carta Magna.

Em que pese a ampla abrangência do acesso à justiça, de imediato, é natural pensar que toda forma de litígio poderá ser estimulada¹ ao método de solução consensual até para avalizar a eficiência e celeridade tão incentivada pelas políticas públicas judiciárias que, desde a Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), trouxe em seu bojo a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

No entanto, pensando em casos mais complexos, especialmente os de atribuição do Ministério Público, como o combate à corrupção e à improbidade administrativa, a aplicação do tratamento resolutivo consensual, autocompositivo e extrajudicial não é assim tão simples e executável em virtude da complexidade de apuração dos atos ímprobos.

Talvez por isso a Lei n. 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação originária, não admitisse nenhuma forma de composição, vedando, inclusive, a transação, o acordo ou a conciliação nas ações civis de responsabilização por atos de improbidade administrativa, o que levava, invariavelmente, ao ajuizamento delas no Judiciário.

1 Código de Processo Civil. Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Passados mais de 30 anos da vigência originária da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), ao analisar, brevemente, a publicação do CNJ Justiça em números 2022 (CNJ, 2022, p. 19-20), especialmente a proposta do Programa Justiça 4.0, foi curioso constar no Painel de Estatísticas a quantidade de novas ações e ações julgadas no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, nos últimos três anos, na área de improbidade administrativa, com os assuntos violação aos princípios; dano ao erário; abuso de poder; e enriquecimento ilícito.

O resultado da consulta, específico para as ações de enriquecimento ilícito, foi contabilizado da seguinte forma: em 2020 foram protocoladas 100 novas ações e julgadas 92; em 2021 foram protocoladas 77 novas ações e julgadas 99; e em 2022 (constam dados até 31 de julho de 2022) foram protocoladas 29 novas ações e julgadas 54, ou seja, houve uma discreta diminuição de ações protocoladas e leve aumento das ações julgadas, denotando que as políticas judiciárias estão voltadas à redução do quantitativo de processos², inclusive nos casos relativos ao combate da improbidade administrativa.

O Programa Justiça 4.0 tem por objetivo ampliar o acesso à justiça por meio de inovações tecnológicas, contando com a colaboração de projetos que empregam tecnologias e inteligência artificial, visando dar celeridade à prestação jurisdicional por meio de iniciativas como a implantação do Juízo 100% Digital, do Balcão Virtual e do sistema Codex, bem como desenvolvimento da Plataforma Digital do Poder Judiciário (CNJ, 2022, p. 19-20).

Isso demonstra a preocupação do Judiciário em se abrir para novas tecnologias que permitam maior celeridade na prestação jurisdicional, cumprindo, especialmente, com o I Pacto Republicano de Estado por um Judiciário mais Rápido³ e, posteriormente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁴. Aquele denota os primeiros impactos sentidos com a morosidade dos processos judiciais, esse projeta do presente para o futuro quais objetivos são necessários alcançar para prevenir aquelas sequelas inicialmente detectadas.

2 Disponível em <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em 1º mai. 2023.

3 Assinado em 2004 pelo Presidente da República, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelos Presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados, já considerava que “[...] a morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático.” (Brasil, 2004, p. 8 *apud* Barcellos, 2022, p.36-37)

4 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015 composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030.

Paralela a essas inovações tecnológicas há uma preocupação com a ampliação de mecanismos de composição e de acesso à justiça, demonstrado no relatório Justiça em números 2022, item 7, Índice de Conciliação⁵ (CNJ, 2022, p. 201-202), o qual reflete a pouca expressividade da quantidade de sentenças homologatórias de acordo, como também revela o baixo índice de crescimento nas conciliações comparadas ao ano anterior, mesmo com a obrigatoriedade da audiência prévia de conciliação e mediação imposta pelo Código de Processo Civil⁶ (CNJ, 2022, p. 201-202).

A análise conjunta desses dados, aliada às últimas alterações que ocorreram na Lei de Improbidade Administrativa, mormente em relação à regulamentação do acordo de não persecução cível (ANPC) nos casos de improbidade administrativa, faz pensar em como está a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), em face da proposição desses acordos e termos de ajustamento de conduta como mecanismos colaborativos de solução de conflitos sem a necessidade de judicialização do litígio.

Reflete-se, ainda, se há vantagem na celebração desse acordo em que o Ministério Público vai oferecer a não persecução estatal e, por consequência, a eventual não condenação judicial em troca do ressarcimento pecuniário e imposição de equivalentes sancionatórios mais brandos aos agentes do que, *a priori*, seriam demandados.

A inquietação a respeito desse assunto surgiu quando ainda trabalhava na Força-Tarefa de Tutela do Patrimônio Público, do Ministério Público do Estado do Tocantins, grupo específico de trabalho instituído pela Portaria da Procuradoria-Geral de Justiça n. 160/2010, com a finalidade de investigar possíveis atos de improbidade administrativa no Estado do Tocantins.

Embora tenha sido criada em 2010, a Força-Tarefa teve sua atuação estendida até o ano de 2020, quando foi oficialmente encerrada e, mesmo havendo várias ações civis de responsabilidade por atos de improbidade administrativa ajuizadas nesse período, nenhuma delas chegou, até esse momento, à fase de instrução probatória, no Poder Judiciário tocantinense, na respectiva década.

5 O Índice de Conciliação é dado pelo percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas. A conciliação é uma política adotada pelo CNJ desde 2006, com a implantação do Movimento pela Conciliação em agosto daquele ano (CNJ, 2022, p. 201).

6 De 2015 a 2021 houve um aumento de 4.2% de sentenças homologatórias de acordo (CNJ, 2022, p. 201-202).

No início das investigações realizadas pela Força-Tarefa, as ações judiciais objetivando a responsabilização dos agentes pela prática de atos de improbidade administrativa seguiam o disposto na Lei n. 8.429/1992, a qual previa no art. 17 o rito ordinário da ação principal e no § 1º vedava a transação, acordo ou conciliação nas respectivas ações civis públicas de responsabilização⁷, pois, até então, o entendimento era de que não se podia negociar com a *res publica*, haja vista o interesse indisponível da coletividade.

Com isso, a resposta estatal pelos atos de improbidade administrativa só se dava por meio do processamento da ação civil pública, submetida ao rito do microsistema de tutela coletiva, cuja ritualística processual é complexa e muitas vezes demorada porque envolve vários demandados, geralmente, pessoas físicas e jurídicas assistidas por excelentes bancas de advocacia que se utilizam de todas as possibilidades recursais para dificultar o andamento processual, como técnica de defesa, além da maior complexidade dos fatos e das provas.

No entanto, as substanciais alterações do Código de Processo Civil, ocorridas em 2015, especialmente em relação à primazia pela conciliação nas demandas judiciais, somadas aos protocolos internacionais de combate à corrupção, acesso à justiça e celeridade processual, definidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável número 16⁸, fizeram com que o Conselho Nacional do Ministério Público editasse a Resolução n. 179/2017, que regulamentou a tomada do compromisso de ajustamento de conduta, previsto no § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, lei que disciplina a ação civil pública, aplicável inclusive em casos de improbidade administrativa.

O MPTO, logo após a publicação da Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, editou a Resolução n. 005/2018 do Conselho Superior do Ministério Público, instituindo normas para a regulamentação da instauração e tramitação dos procedimen-

7 Lei n. 8.429/92, art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

8 ODS 16: (...) 16.3 promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos; 16.4 até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados, e combater todas as formas de crime organizado; 16.5 reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; 16.6 desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. Disponível em <https://www.estrategiaods.org.br/conheca-os-ods/>. Acesso em 29 abr. 2023.

tos extrajudiciais, dentre eles o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

Mesmo que as hipóteses de cabimento do compromisso de ajustamento fossem muito restritivas⁹, ainda assim possibilitavam a atuação resolutiva consensual, denotando a vanguarda do MPTO em ambiente instável para proposição de composição negocial na área da improbidade administrativa, até então vedada pelo art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992.

O resultado dessas alterações normativas de incentivo à conciliação gerou em torno de 24 termos de ajustamento de conduta assinados e publicados com o assunto improbidade administrativa, entre os anos de 2017 a 2022, no *site* do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Endossando a tendência de atuação pelos métodos consensuais, no mesmo ano, o Ato n. 106/2018 da Procuradoria-Geral de Justiça instituiu o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição no Ministério Público do Estado do Tocantins, denominado NUPIA.

E, não obstante a vedação expressa contida no § 1º do art. 17 da LIA, vigente até o ano de 2019, as Resoluções do Conselho Nacional e do Conselho Superior Estadual tornaram possível a proposição do compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado¹⁰.

9 Art. 42. O compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa poderá ser celebrado, tanto na fase extrajudicial, quanto na fase judicial, com as pessoas, físicas ou jurídicas, investigadas ou processadas pela prática dos atos de improbidade administrativa definidos na Lei 8.429/92, exclusivamente nas seguintes hipóteses:

I – nos atos de improbidade administrativa que possam ser considerados como de menor potencial ofensivo, ou seja, aqueles em que, pelas circunstâncias do ato, não tenham causado abalo relevante à moralidade administrativa local, e que não tenham gerado prejuízo econômico maior do que 20 (vinte) salários-mínimos, desde que o investigado não tenha se beneficiado por acordo dessa natureza nos últimos 5 (cinco) anos e se a culpabilidade, a conduta perante a administração, os motivos e circunstâncias do fato autorizem e recomendem o compromisso, visando a aplicação célere e proporcional das sanções previstas na Lei nº 8.429/92; ou

II – para servir de meio de obtenção de provas, em qualquer ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), desde que o beneficiado pela composição colabore efetivamente com as investigações e o processo, resultando um ou mais dos seguintes resultados:

10 Resolução CNMP n. 179, de 26 de Julho de 2017. Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. Parágrafo 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da

Nesse contexto de ambiguidade normativa, na qual a consensualidade era vedada pela lei federal e permitida pelas Resoluções do Conselho Nacional/Estadual¹¹, as ações civis de improbidade administrativa da Força-Tarefa do MPTO demandavam algum tipo de reparação rápida em face dos exorbitantes desvios de dinheiro público evidenciados nas investigações ministeriais¹², pois de alguma forma esse aparente enriquecimento ilícito dos gestores públicos e agentes privados desesperançava a coletividade tocantinense quanto à credibilidade das instituições na responsabilização dos demandados, oportunizando, inclusive, reeleições de gestores supostamente ímprobos por diversos mandatos.

Ocorre que nem as ações civis de improbidade tinham andamento no Judiciário nem os termos de ajustamento de conduta poderiam ser celebrados naquelas ações, visto que já estavam judicializadas e também porque havia muita insegurança jurídica na proposição de um acordo de ressarcimento ao erário com um montante vultoso de dano, além de se tratar de caso de elevada gravidade, não justificando equivalentes sancionatórios brandos.

Restava ao Ministério Público tocantinense, especialmente à Força-Tarefa, pouca opção para a responsabilização dos demandados, seja perante o Poder Judiciário, que não iniciava a instrução das ações, seja pelas vias alternativas da consensualidade. Em outras palavras, ante a inviabilidade do acordo, o ajuizamento das ações significava que os agentes permaneceriam longos anos sem qualquer forma de responsabilização.

Refletindo todo esse contexto de alterações legislativas, dificuldade de saneamento processual e conclusão das ações civis de improbidade, bem como as diversas políticas de incentivos para a resolução consensual dos conflitos, propomo-nos nesse estudo a enfrentar o seguinte problema de pesquisa: o acordo de não persecução cível tem funcionado ou pode vir a efetivamente funcionar como instrumento da Justiça Multiportas no Estado do Tocantins?

aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

- 11 O CNMP, valendo-se do poder regulamentar e compreendendo que a composição, em se tratando de casos menos graves e com a reparação de danos, esvaziava o interesse processual (condição da ação), contribuiu decisivamente para o acesso à justiça em sua visão contemporânea.
- 12 A somatória do valor do dano apurado em todas as ações ajuizadas pela Força-Tarefa do MPTO perfaz um total de R\$ 994.145.434,08 (novecentos e noventa e quatro milhões, cento e quarenta e cinco mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e oito centavos). Fonte: Relatório final de prestação de contas da Força-Tarefa apresentado ao Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins, em fevereiro de 2020.

Partimos da hipótese, a ser aferida ao longo do trabalho, segundo a qual é baixo e, por isso, pouco significativo o uso do acordo de não persecução cível como instrumento de acesso à justiça, conduzindo a um necessário levantamento quantitativo e, na medida do possível, das razões disso.

Para tanto, é importante delimitar que somente no final de 2019 o acordo de não persecução cível foi implementado pela Lei n. 13.964/2019, também chamada de Pacote Anticrime, a qual, dentre as várias alterações legislativas no Código Penal e de Processo Penal, alterou¹³ o § 1º do art. 17 e acrescentou o § 10-A¹⁴ ao art. 17 da Lei n. 8.429/92, possibilitando a conciliação no âmbito da improbidade.

Todavia, sua regulamentação e critérios de negociação foram vetados no momento da sanção presidencial, tornando sem sentido a celebração do acordo pelos mesmos motivos de insegurança jurídica e falta de parâmetros para oferecimento do negócio consensual.

Em 2021, com a publicação da Lei n. 14.230, que alterou substancialmente a Lei n. 8.429/92, o acordo de não persecução cível foi regulamentado no art. 17-B¹⁵, possibilitando ao Ministério Público a celebração do acordo desde que cumpridos alguns requisitos mínimos elencados nos incisos e parágrafos que compõem o artigo.

Desse modo, o primeiro olhar do estudo é para avaliar o funcionamento do acordo de não persecução cível como instrumento da justiça extrajudicial, que, mesmo regulamentada por lei federal, ainda exige profundas reflexões acerca do seu alcance na responsabilização dos agentes ímprobos.

Ademais, também será essencial aferir se os acordos extrajudiciais celebrados pelo Ministério Público do Estado do Tocantins estão sendo homologados pelo Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) e os judiciais, pelo Poder Judiciário, e quais os termos ofertados em negociação podem ser referenciados como produto de boas práticas a serem divulgadas como exemplificação e incentivo aos outros órgãos de execução do MPTO.

13 Art. 17 [...]

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

14 § 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

15 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: (...)

Mais adiante, o estudo investigará o funcionamento do acordo de não persecução cível, abrangendo a evolução normativa dos últimos anos, como era processado o sancionamento dos atos ímprobos até 2017 e depois, com as alterações legislativas, como ficou o rito processual entre 2017 e 2021, não olvidando da abrangência e eficácia do termo de ajustamento de conduta nos casos de improbidade administrativa até sua transição para o acordo de não persecução cível sob a égide da Lei n. 14.230/2021.

No tópico seguinte o estudo avaliará o conceito de Justiça Multiportas, de Justiça 4.0, a consensualidade, a sanção na improbidade administrativa e o acordo de não persecução cível como instrumento da Justiça Multiportas.

No terceiro tópico, o estudo abordará a implementação do acordo de não persecução cível no Ministério Público do Estado do Tocantins, investigando o quantitativo de acordos celebrados e, se confirmada a hipótese, o porquê de tão poucos acordos homologados. A respectiva análise também alcança a morosidade do Poder Judiciário, a prescrição e a baixa probabilidade de responsabilização dos agentes ímprobos, bem como o quantitativo de ações civis públicas de improbidade administrativa protocoladas pelo Ministério Públicos tocantinense que ainda não foram julgadas, com recorte nas ações intentadas pela Força-Tarefa de Tutela do Patrimônio Público, dada a relevância das questões ali debatidas (por se tratar de caso de alta lesividade social) e que permitem a coleta de uma boa amostra (88 ações) ao longo de uma década de trabalho.

A metodologia para atingir esses objetivos será a pesquisa bibliográfica, com base em revisão de literatura, pesquisa de dados secundários extraídos do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, como também do sistema e-Proc do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e do *site* do Ministério Público do Estado do Tocantins, além de análise das ações civis de responsabilidade por ato de improbidade administrativa que foram ajuizadas pelo Ministério Público Estadual, por meio da Força-Tarefa do Patrimônio Público.

Quanto aos produtos elaborados na pesquisa, produziu-se o capítulo “Políticas Públicas de Solução de Conflitos no Direito Administrativo Sancionador: perspectivas a partir dos Direitos Humanos”, que integra o livro eletrônico Aspectos Controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos Julgados dos Tribunais Superiores, publicado pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná, em novembro de 2022.

O segundo produto elaborado por meio dos trabalhos desenvolvidos nessa pesquisa foi o “Painel um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas”, ministrado pelos palestrantes Dr. Marcelo Malheiros Cerqueira, Dr. Galtênio da Cruz Paulino e Dr. Octahydes Ballan Junior, os quais abordaram temas como: evolução normativa no campo da improbidade administrativa; dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública; e improbidade e o julgamento do Tema 1199 pelo STF.

Por fim, como resultado da pesquisa agora realizada, em relação às tecnologias sociais, propor-se-á a minuta de resolução como referencial para a celebração do acordo de não persecução cível, a criação de um repositório de acordos com protocolo e fluxo das ações e procedimentos administrativos e a revisão do Ato disciplinador da produtividade dos juízes do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, sugerindo maior valoração qualitativa das sentenças em casos de improbidade administrativa, a fim de reduzir o tempo médio de tramitação das ações e da homologação dos acordos.

1 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Acordo é uma forma de negociação que combina um conjunto de decisões tomadas consensualmente pelos envolvidos para se chegar à resolução da controvérsia previamente estabelecida (Barcellos, 2022, p. 68). No mundo jurídico, compõe a terceira onda de acesso à justiça (Cappelletti; Garth, 1988, p. 25) como forma de autocomposição na resolução de conflitos sem a necessidade ou com a mínima intervenção do Poder Judiciário, otimizando o acesso à justiça.

No caso do ANPC, último a ser regulamentado após a implementação do Pacote Anticrime¹⁶, a proposta de autocomposição trouxe a possibilidade de não haver a judicialização processual perante o Poder Judiciário para responsabilização por atos de corrupção, em sentido *lato*, na esfera cível, desde que se inclua no acordo o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados¹⁷.

Negociar a não persecução cível, não impede a persecução penal, tampouco a administrativa, porquanto são independentes na ordem jurídica. Também não significa ausência de punição, mas apenas a não proposição de ação civil de improbidade administrativa, se houver vantagens na rápida solução do caso para o interesse público¹⁸.

Quando se pensa no ANPC, no contexto da Lei de Improbidade Administrativa e na *mens legis* de sua primeira publicação¹⁹, que foi implementada para dar execução ao disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988²⁰, é difícil visualizar sua consecução atingir

16 Lei n. 13.964/2019, que aperfeiçoou a legislação penal e processual penal.

17 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.

18 Art. 17-B.

§ 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.

19 Exposição de motivos n. EM. GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991 – da Lei n. 8.429/1992.

20 Estabelece que 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, sem prejuízo da ação penal cabível.

os fins a que foi proposta, qual seja, punir atos de corrupção, pois não há muito o que negociar.

Muito embora o acordo tenha sido implementado para alcançar de forma célere e eficaz aquele fim precípua da punibilidade dos atos ímprobos, há evidente insegurança jurídica na sua celebração porque a lei foi originalmente motivada sob a vigência de um sistema jurisdicional demandista e, por isso, é difícil afastar do Estado-juiz a decisão sobre os conflitos de interesse público indisponíveis.

Por outro lado, o ANPC também tem suas dificuldades, sendo que as vantagens e as desvantagens numa eventual negociação podem não ter o custo-benefício que justifique a satisfação dos interesses dos envolvidos. Caberá ao legitimado traçar uma estratégia de atuação para maximizar os resultados, estimando a porcentagem de êxito nas ações civis públicas perante a efetivação da lógica de aplicação das sanções civis na celebração dos acordos (Silva; Pinto, 2022, p. 309).

Ademais, ao longo dessas décadas de vigência da LIA, é possível observar que a persecução cível pode ser mais vantajosa ao agente envolvido em atos ímprobos, o qual pode se valer da morosidade dos processos judiciais para manter sua impunidade, ininterruptamente, até a prescrição, ante a complexidade dos casos concretos e da ineficiência na aplicação da repressão e da responsabilização, consubstanciado no modelo tradicional de demanda judicial.

Por isso, não obstante a inovação legislativa tenha poucas referências doutrinárias e jurisprudenciais, tampouco haja manuais exemplificativos com *cases* de sucesso em relação à autocomposição na improbidade, é fato que a consensualidade impacta positivamente o interesse público, portanto, segue interessante avançar nos estudos da viabilidade do ANPC como instrumento útil da Justiça Multiportas.

1.1 Evolução normativa do acordo de não persecução cível

A possível ineficiência da tutela jurisdicional e a morosidade para se alcançar decisões condenatórias, circunstâncias que refletem a sensação de impunidade no campo da moralidade administrativa, justificam a utilização de variadas ferramentas e permitem a escolha daquela

que se mostrar mais adequada ao caso concreto, dentre muitas disponíveis no microssistema anticorrupção no Brasil, inclusive a solução consensual dos conflitos.

É esse o motivo pelo qual os meios alternativos de solução de controvérsias e as convenções ou acordos em torno dos casos de corrupção e improbidade passaram a ganhar corpo e densidade, mesmo em ambientes antes vedados a tal alternativa, como no Direito Penal, com a obrigatoriedade da ação penal pública (Leonel; Bechara, 2023, p. 35), bem como na defesa da probidade administrativa, onde imperava a obrigatoriedade da ação civil pública de responsabilização e ressarcimento.

A quebra dos paradigmas estruturais do processo judicial e a ampliação do acesso à justiça por meio das soluções consensuais ocorreram gradativamente, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e se espalharam pela legislação infraconstitucional, estimuladas, primeiro, pelos compromissos internacionalmente assumidos nas Convenções internacionais contra a corrupção, às quais o Brasil aderiu e referendou por meio de decretos legislativos e presidenciais.

Destacam-se, especialmente, dois importantes eventos, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 29 de março de 1962, na qual os países, preocupados em erradicar a impunidade, se comprometeram a robustecer a legislação interna a fim de prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção e assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas em convenção²¹, só internalizada 40 anos depois.

Por sua vez, a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção, também chamada de Convenção de Mérida, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, reforçou o comprometimento dos países signatários na promoção e fortalecimento de medidas de prevenção e combate à corrupção²², considerando em seu preâmbulo, “reconhecimento dos instrumentos multilaterais encaminhados para prevenir e combater a corrupção, incluídos, entre outros, a Convenção Interamericana contra a Corrupção” [...] (Brasil, Decreto n. 5.687, 2006).

21 A Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 152/2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 4.410/2002.

22 A Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687/2006.

Antes da promulgação da Lei n. 8.429/1992, os atos ímprobos dos servidores públicos eram sancionados pelas Leis n. 3.164/1957 e n. 3.502/1958, as quais foram expressamente revogadas pela Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, para fins de contextualização histórica, far-se-á um breve resumo do que tratavam, adiantando que nenhuma delas mencionou hipóteses de acordo ou negociação.

A primeira organizava a regulamentação do disposto no § 31, 2ª parte, do art. 141 da Constituição Federal vigente à época, sujeitando a sequestro e à perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor, por influência ou abuso do cargo ou função pública ou designação equivalente, sem prejuízo da responsabilidade criminal. A competência era do juízo cível e a legitimidade para propor ação de responsabilização era do Ministério Público, como também de qualquer pessoa do povo.

A segunda lei regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito e vantagem econômica, por influência ou abuso do cargo ou função, definia o alcance da expressão servidor público e influência política funcional e pessoal, como também definia quais eram os casos de enriquecimento ilícito para os fins de responsabilização e reparação, comparando-o aos crimes contra a administração e o patrimônio público, sujeitando os responsáveis, além da reparação patrimonial, às punições do processo criminal.

Nessa época, não se falava em perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios como medidas de responsabilização por atos ímprobos, porque essas respectivas sanções civis foram criadas em decorrência da garantia dos direitos fundamentais, previstos em lei, somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por isso, como evidenciado por Ballan Junior (2022, p. 448), “a punição era bastante tímida, limitada que estava ao sequestro e à perda dos bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio do servidor público”, e dir-se-ia, em complemento, também limitada aos direitos e garantias constitucionalmente existentes na Carta Magna de 1967²³ e leis anteriores.

²³ Constituição Federal de 1967, art. 151. Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23. 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática **ou praticar a corrupção**, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa. [grifo nosso]

Como se vê, até o início do ano de 1990 não havia acordo, transação, autocomposição, mediação ou outras formas de conciliação com o interesse público envolvido, e, apesar da influência dos tratados internacionais referenciados, que estimulavam todos os esforços necessários para a contenção da corrupção e preservação da moralidade administrativa, eles demoraram muito tempo para serem internalizados, culminando num apagão legislativo anticorrupção de 40 anos.

Então, quando a Lei n. 8.429 foi sancionada, em 2 de junho de 1992, previa em seu art. 17, § 1º, a expressa vedação de qualquer forma de negociação ou autocomposição nas ações civis de repressão da improbidade, restringindo a possibilidade de responsabilização ao manejo da ação civil pública, porque esse era o caminho e a praxe para se chegar à mais alta reprimenda prevista na lei.

Respectiva vedação veio na contramão das inovações normativas fomentadas pela recém-promulgada Constituição cidadã de 1988, a qual contemplava muitas garantias aos direitos fundamentais regulamentados pelas Leis n. 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que previu o termo de ajustamento de conduta no art. 211; Lei n. 8.072/1990, Crimes Hediondos, que previu no art. 8º, parágrafo único, a colaboração premiada; Lei n. 8.078/1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), que incluiu o § 6º no art. 5º da Lei n. 7.347/1985, Lei da Ação Civil Pública, permitindo aos interessados tomar compromisso de ajustamento de conduta, consoante as exigências legais de cada caso e mediante cominações, a qual teria eficácia de título executivo extrajudicial.

Outras leis contemporâneas à LIA, seguindo a tendência da terceira onda de acesso à justiça e da cultura jurídica baseada na resolução adequada de conflitos (Pereira, 2018, p. 4), dispuseram em seus textos normativos a possibilidade de gestão consensual do conflito, como a Lei n. 9.099/1995, que tem uma seção exclusiva *Da Conciliação e do Juízo Arbitral*, fomentando as vantagens da conciliação tanto na área cível como na criminal, através da audiência/sessão prévia de conciliação e, no campo penal, da transação e da possibilidade de proposição da suspensão condicional do processo.

A Lei n. 9.080/1995 acrescentou a possibilidade de colaboração premiada às Leis nºs 7.492/1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional e 8.137/1990, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo. No mesmo sen-

tido, a Lei n. 12.683/2012 incrementou o instituto da colaboração premiada na Lei n. 9.613/1998, tornando mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro, bem como a Lei n. 9.807/1999, de proteção às vítimas e testemunhas de crimes e réus colaboradores, que também conta com o instituto negocial.

Por seu turno, a Lei n. 10.149/2000, acrescentou os arts. 35-B e 35-C à Lei n. 8.884/1994, possibilitando à União, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça (SDE), celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução da penalidade aplicável, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, com a condição de colaborarem efetivamente com as investigações e que da colaboração resulte a identificação de outros co-autores da infração e outras informações úteis à investigação.

Posteriormente, observando as normas mais próximas da responsabilização pela prática de atos contra a administração pública, têm-se a Lei n. 12.529/2011, de prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, contemplando a promoção de acordos judiciais, compromissos de cessação de infração e acordo de leniência com a extinção da ação punitiva da administração pública ou redução da penalidade cabível; Lei n. 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, ordenando no art. 17 a possibilidade da administração pública celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei n. 8.666/1993, podendo, inclusive, isentar ou atenuar as sanções administrativas estabelecidas na lei de licitações; Lei n. 12.850/2013, que define organização criminosa e conta com a colaboração premiada²⁴ como meio de obtenção da prova, na persecução penal.

Neste ponto, é importante destacar que a Lei Anticorrupção introduziu a consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, não obstante a vedação, ainda vigente em 2013, do § 1º do art. 17 da LIA.

Reforçando a tendência de adesão às práticas consensuais, a Lei n. 13.140/2015, chamada Lei da Mediação, dispôs sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, possibilitando a transação das controvérsias jurídicas por adesão. Especialmente a previsão contida no § 4º do art. 36, em conflito

²⁴ Lei n. 12.850/2013, Art. 3º-A. O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos. (Incluído pela Lei n. 13.964/2019).

direto com o § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992 (ou revogação tácita), anuiu a hipótese de conciliação em matéria cujo objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre a qual haja decisão do Tribunal de Contas da União.

Nesse mesmo ano, a Medida Provisória n. 703/2015 revogou expressamente o § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992 para permitir que os acordos de leniência celebrados com a participação do Ministério Público e da Advocacia Pública surtisserem seus efeitos legais nas esferas administrativa e civil, impedindo o ajuizamento da ação por improbidade administrativa e de quaisquer outras ações cíveis. Naquele momento, já havia a previsão da intervenção dos Tribunais de Contas para apurar o dano ao erário e, caso entendessem que o valor previsto no acordo celebrado era insuficiente para a reparação integral, seria assegurado o contraditório e a ampla defesa²⁵.

Ocorre que a dita Medida Provisória expirou seu prazo de vigência sem que fosse convertida em lei, conseqüentemente, tornou vigente o § 1º, do art. 17, da Lei n. 8.429/1992.

Seguindo a exposição do aperfeiçoamento legislativo até chegar ao acordo de não persecução cível propriamente dito, veio o Código de Processo Civil, Lei n. 13.105/2015, assegurando dentre as normas fundamentais do processo civil, art. 3º, § 3º, o dever de estimular a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos e, no art. 6º, o dever de todos os sujeitos do processo de cooperar para, em tempo razoável, ter-se uma decisão de mérito justa e efetiva.

Ainda no Código de Processo Civil (Brasil, 2015), outros artigos, em seções diversas, reforçam a primazia da consensualidade, como no art. 139, inciso V, promover, a qualquer tempo, a autocomposição; art. 165, criação dos centros judiciários de solução consensual de conflitos; art. 174, criação de câmaras de mediação e conciliação pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios para dirimir conflitos, avaliar pedidos de resolução consensual e promover a celebração do termo de ajustamento de conduta envolvendo órgãos e entidades da administração pública; art. 190, é lícito adaptar o processo às especificidades da causa para fins de autocomposição; art. 221, parágrafo único, suspender os prazos durante a execução de

25 EMI n. 00207/2015 MP AGU CGU MJ – exposição de motivos da Medida Provisória n. 703/2015, com vistas a alterar a Lei n. 12.846/2013.

programa de incentivo a autocomposição; e art. 334, audiência de conciliação ou de mediação, após o saneamento do processo.

Em consonância com as legislações citadas, foi necessário aperfeiçoar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por meio da Lei n. 13.655/2018, a qual acrescentou, dentre outros, o art. 26, que prevê a celebração de compromisso com os interessados para eliminar situação contenciosa, incerteza jurídica ou irregularidade na aplicação do direito público.

Por fim, e não menos importante, a Carta de Brasília²⁶ estabeleceu diretrizes referentes aos membros do Ministério Público para que utilizem mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos (CNMP, 2016, p. 11).

Após essa primeira análise expositiva da evolução normativa do ANPC, é possível afirmar que, saindo do regime militar, a Constituição Federal de 1988 fez uma aposta (errada) na judicialização dos conflitos. Em pouco tempo, o legislador percebeu que não dava para solucionar todos os conflitos de maneira litigiosa e passou a legislar em favor da consensualidade como meio adequado de resolução de litígios, sucumbindo as vedações originárias de celebração de acordo, no campo da tutela da probidade administrativa.

Ademais, com o aperfeiçoamento do microssistema de tutela anticorrupção, no qual podem ser celebrados acordos tanto no campo penal quanto no cível e no administrativo, a despeito da independência das instâncias, é razoável que as normativas tenham convergência para um objetivo único e eficiente, qual seja, prevenção, colaboração e ressarcimento do patrimônio público lesado.

26 A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.

1.1.1 Sancionamento dos atos ímprobos até 2017

É importante fazer uma menção histórica à Lei n. 1.079/1950, Lei de Crimes de Responsabilidade, editada na vigência da Constituição Federal de 1946, e que mantém, até os dias de hoje, legitimidade constitucional²⁷ de alguns artigos recepcionados e interpretados conforme a Constituição Federal de 1988, pois trata do rito de *impeachment* de Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República.

O destaque é para a modalidade da pena imposta pelo crime de responsabilidade, a perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública que guarde relação com as sanções impostas pela atual LIA, como também a extensão da penalidade não elidir o processo, julgamento e sanção pelos atos ilícitos criminais²⁸.

Todavia é importante destacar que o Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição Federal de 1988, não pode ser responsabilizado por atos de improbidade administrativa, considerando que as respectivas sanções seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. Aos demais agentes públicos há sujeição do duplo regime sancionatório tanto em matéria de responsabilização civil pelos atos improbidade quanto pelos crimes de responsabilização político-administrativa.

Nesse sentido é a decisão do Supremo Tribunal Federal na petição do agravo regimental Pet 3240 AgR/DF, de relatoria do Min. Teori Zavascki e redação do acórdão, Min. Roberto Barroso, julgamento em 10 de maio de 2018 e publicação em 22 de agosto de 2018, para o qual se cita a ementa:

Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. **A única exceção ao**

²⁷ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378, de 21.12.2015.

²⁸ Lei n. 1.079/1950, arts. 2º e 3º.

duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. [grifou-se]

Por seu turno, o Decreto-Lei n. 201/1967 também regulamentou crime de responsabilidade em defesa do patrimônio público, mas referente aos prefeitos e vereadores, e previu sanções administrativas que guardam semelhança com as penalidades aplicadas pela atual LIA, como a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular²⁹.

E o mais interessante é que o decreto-lei também previu, para os crimes de apropriação de bens ou rendas públicas ou desvio e utilização indevida, em proveito próprio ou alheio de bens, rendas ou serviços públicos, a pena de reclusão, de dois a doze anos, e, para as demais violações, pena de detenção, de três meses a três anos³⁰. Referida dosimetria é análoga à pena prevista para os crimes de corrupção passiva e ativa, descritos no Código Penal, os quais, todavia, só tiveram sua redação alterada pela Lei n. 10.763/2003.

Com essas anotações é possível afirmar que o Brasil sempre teve leis relativamente rígidas de defesa e combate à improbidade administrativa e à corrupção, nas três esferas de enfrentamento - penal, cível e administrativa. Resta entender por que ainda estamos sendo sucumbidos por elas³¹.

²⁹ Decreto-Lei n. 201/1967, Art. 1º, § 2º.

³⁰ Decreto-Lei n. 201/1967, Art. 1º, § 1º.

Seguindo a linha cronológica, embora já mencionadas no capítulo anterior, vigoraram no país duas normas distintas que tiveram como objeto o enfrentamento da improbidade administrativa, a Lei n. 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e a Lei n. 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), as quais foram expressamente revogadas pela Lei n. 8.429/1992.

A Lei n. 8.112/1990 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais e prevê em seu art. 132, inciso IV, a penalidade de demissão ao servidor público que pratique ato de improbidade.

Contudo, a definição de improbidade administrativa veio somente com a promulgação da Lei n. 8.429/1992, que além das definições de atos ímprobos que causam enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação aos princípios administrativos, dividiu as penalidades consoante a gravidade de cada forma de violação, numa demonstração de ampla sincronia com o texto constitucional e maior rigor sancionatório.

No texto constitucional, o sancionamento dos atos de improbidade administrativa está descrito no § 4º do art. 37, resultando na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, consoante o disposto em lei, sem prejuízo das cominações penais cabíveis. Somados a este dispositivo, tem-se a defesa da probidade administrativa como garantia constitucional, no § 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, sendo que para ambos os dispositivos foi vinculada a regulamentação em lei ordinária, especialmente sobre a prevenção e repressão dos atos ímprobos.

Segundo Silva; Silva (2022, p. 184, 188) a existência de um mandamento constitucional de combate à improbidade indica também direito fundamental de matriz difusa, cujo interesse, pertencente a todos, é de ter uma Administração Pública livre da corrupção e de outros atos que prejudicam a probidade administrativa e fragilizam a concretização de diversos direitos fundamentais (saúde, educação, moradia, segurança etc), bem como a promoção dos direitos humanos.

31 Segundo os dados da Transparência Internacional, o Brasil tem uma década perdida no combate à corrupção. Entre 2012 e 2022, o Brasil perdeu 5 pontos no Índice de Percepção da Corrupção e caiu 25 posições, saindo da 69ª para a 94ª colocação. Os 38 pontos alcançados pelo país em 2022 representam um desempenho ruim e o colocam abaixo da média global (43 pontos), da média regional para América Latina e Caribe (43 pontos), da média dos BRICS (39 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos). Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 20 mai. 2023.

Em relação à interpretação das normas relativas ao sancionamento dos atos ímprobos, deve-se levar em consideração a proteção de bens jurídicos, todavia sem olvidar da defesa da dignidade constitucional da tutela da probidade administrativa, não podendo vir dissociada das finalidades das penas, que serão dosadas pelos magistrados em conformidade com a conduta ilícita praticada pelo agente. (Silva; Silva, 2022, p. 191).

Desde a data da publicação da Lei de Improbidade Administrativa, em 2 de junho de 1992, até hoje, dentre medidas provisórias e leis, ela foi alterada 51 vezes.

As alterações foram no § 3º do art. 17; depois foi acrescentado o § 5º ao art. 17; alterado os §§ 6º ao 11, do inciso VIII, do art. 11; alterados os §§ 6º a 12 do art. 17; acrescentados os incisos XIV e XV ao art. 10; alterados os arts. 12 e 21; alterados os incisos VIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI do art. 10 e acrescentando o inciso VIII ao art. 11; acrescentado o inciso IV ao art. 11³². Seguindo, a medida provisória MPV 703/2015 revogou o § 1º do art. 17 e a Lei Complementar n. 157/2016 alterou a Seção II-A, arts. 10-A, 12 e 17.

A alteração principal que interessa a este estudo foi a promovida pela Medida Provisória 703/2015, que revogou o § 1º do art. 17, dentro de uma proposta de alteração normativa da Lei n. 12.846/2013, que já regulamentava acordos de leniência na Lei Anticorrupção, todavia encontrava entraves na LIA, que vedava toda forma de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade.

A ideia era aperfeiçoar o acordo de leniência visando dar segurança jurídica às empresas celebrantes, tendo em vista que os efeitos do acordo nas esferas administrativa e civil impediriam, inclusive, o ajuizamento da ação de improbidade administrativa e de quaisquer outras ações cíveis contra a empresa pelo mesmo fato objeto do acordo.

Ocorre que a medida provisória não foi convertida em lei, no prazo hábil, e o § 1º do art. 17 só veio a ser definitivamente alterado pela publicação da Lei n. 13.964/2019, o Pacote Anticrime.

32 Lei 9.366 de 16/12/1996: altera § 3º do art. 17. MPV 1.984-16, de 06/04/2000: acresce § 5º ao art. 17. MPV 2.088-35, de 27/12/2000: altera §§ 6º a 11 do inciso VIII do art. 11. MPV 2.088-36, de 26/01/2001: altera §§ 6º a 12 do art. 17. MPV 2.225-45, de 04/09/2001: altera §§ 6º a 12 do art. 17. Lei 11.107, de 06/04/2005: acresce incisos XIV e XV ao art. 10. Lei 12.120, de 15/12/2009: altera os arts. 12 e 21. Lei 13.019, de 31/07/2014: altera incisos VIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI do art. 10 e acresce inciso VIII ao art. 11. Lei 13.146, de 06/07/2015: acresce inciso IV ao art. 11. MPV 703, de 18/12/2015: revoga o §1º do art. 17. LCP 157, de 29/12/2016: altera Seção II-A, arts. 10-A, 12 e 17.

1.1.2 Sancionamento dos atos ímprobos entre 2017 e 2021

Antes de falar do Pacote Anticrime, faz-se necessário mencionar uma alteração ocorrida em 2018, pela Lei n. 13.650, que acrescentou o inciso X ao art. 11 da Lei n. 8.429/1992, constituindo ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Contudo, referido inciso hoje está revogado pela Lei n. 14.230/2021, sem substituição equivalente.

Alterações na LIA já vinham sendo reivindicadas há muito tempo, em razão das necessárias atualizações quanto à previsão da consensualidade e adequações em relação a alguns entendimentos jurisprudenciais já pacificados. Embora, como visto, várias leis previssem a possibilidade de acordo, faltava ajustar a LIA a essa realidade, garantindo segurança jurídica.

Em dezembro de 2019, num contexto decorrente de um forte movimento das instituições de fiscalização e controle e sociedade organizada,³³ interessadas em endurecer as medidas de combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento e, por conseguinte, enrijecer as respectivas punições, é publicada a Lei n. 13.964 (Lei Anticrime), alterando, após 27 anos de vigência, o § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, admitindo-se, a partir de então, a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos da LIA.

Acrescentou-se, ainda, o § 10-A ao art. 17, considerando a possibilidade de solução consensual entre as partes durante o curso da ação de improbidade, podendo-se requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por até 90 dias³⁴.

Embora importante e essencial a alteração legislativa e a inclusão do ANPC na Lei de Improbidade, a sua normatização, incluída pelo art. 17-A, incisos e parágrafos, foi vetada pelo Presidente de República, sob o argumento de que seu texto seria contrário ao interesse público e geraria insegurança jurídica ao ser incongruente com o teor do então vigente art. 17, o qual

³³ Por exemplo, o Projeto de Lei n. 4.850/2016, conhecido como “As dez medidas contra a corrupção”, atualizado pelo Projeto de Lei n. 3.855/2019, de iniciativa do Ministério Público Federal.

³⁴ O art. 17-A, § 2º, se não tivesse sido vetado, traria disposto: “o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade administrativa”.

dispunha que a legitimidade ativa para propor a ação de improbidade era concorrente do Ministério Público e do ente público lesado/interessado. Dessa forma, preferiu vetar o art. 17-A e incisos a concentrar a legitimidade de celebração do ANPC, exclusivamente, com o Ministério Público.

O caminho até chegar à consensualidade no âmbito da Lei de Improbidade foi longo e, quando finalmente concretizado, veio de forma precária, sem a definição dos parâmetros de atuação e sem a margem do quanto seria possível disponibilizar durante a negociação por meio do acordo, o que acabou gerando insegurança entre os proponentes e, de certo modo, receio de utilizar a ferramenta consensual e depois ver o termo anulado diante da lacuna legislativa.

Por outro lado, o ANPC agora existe na Lei de Improbidade, e nas palavras de Silva; Pinto (2022, p. 309) “o novo dispositivo retirava a dúvida sobre não só a faculdade de se buscar o acordo envolvendo atos ímprobos, mas criou aos legitimados dever de racionalização da lógica de aplicação do Direito Administrativo Sancionador”. Com isso, se revolucionou o sistema de responsabilização, gerando a necessidade de traçar estratégia de atuação do Ministério Público para potencializar os resultados, alcançando a máxima eficiência.

A ausência de normatização do ANPC durou pouco mais de um ano³⁵, pois, em 25 de outubro de 2021, foi publicada a Lei n. 14.230, que acrescentou o art. 17-B na Lei n. 8.429/1992, resultando na consolidação definitiva do instituto consensual do acordo de não persecução cível, legitimando o Ministério Público e/ou a pessoa jurídica lesada defronte os beneficiários/autores dos atos de improbidade e a promoção da respectiva responsabilização, como meio adequado à morosa judicialização da pretensão sancionadora.

1.2 O termo de ajustamento de conduta

O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos, dentre outros de cuja defesa está incum-

³⁵ Lei n. 13.964/2019 teve vigência de 3 de janeiro de 2020 até 25 de outubro de 2021, data da entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, que trouxe o art. 17-B ao texto da LIA, normatizando, em definitivo, o ANPC.

bido o Ministério Público. Tem natureza de negócio jurídico e visa a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial³⁶.

Nos termos do compromisso, o Ministério Público não pode fazer concessões que resultem em renúncia aos direitos a que tem dever de proteção e defesa, limitando a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, especificando as obrigações adequadas e necessárias, bem como o modo como ocorrerá a compensação e a indenização dos danos que não possam ser recuperados³⁷.

A Lei n. 8.078/1990³⁸ incluiu o § 6º ao art. 5º da Lei n. 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao patrimônio público e social³⁹, permitindo aos órgãos públicos legitimados, dentre eles o Ministério Público, tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações que, após ajustadas, têm eficácia de título executivo extrajudicial⁴⁰.

Entre o período de publicação da Lei Anticorrupção e da Lei da Mediação (2013 – 2015), que já previam em seus textos normativos o acordo de leniência como meio consensual de resolução de litígios, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 118/2014, instituindo a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público, estimulando seus integrantes a promover a resolução extrajudicial de conflitos e as práticas restaurativas como meio de defesa da garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos sociais e interesses indisponíveis.

Seguindo a tendência da incrementação de normas consensuais e opções de resolução alternativa/adequada de conflitos, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 179/2017, regulamentando o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, haja vista a necessidade de garantir a efetividade dos compromissos de ajustamento de conduta, bem como visando utilizá-lo como instrumento de redução da litigiosidade, de modo a evitar a judicialização por meio da autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público⁴¹.

36 Resolução CNMP n. 179/2017, art. 1º.

37 Resolução CNMP n. 179/2017, art. 1º, § 1º.

38 Instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

39 Lei n. 7.347/1985, art. 1º, inciso VIII, que foi incluído pela Lei n. 13.004/2014.

40 Lei n. 7.347/1985, art. 5º, § 6º.

41 Resolução CNMP n. 179/2017, quarto considerando.

O destaque para essa Resolução é que, a despeito da vedação ainda vigente em 2017 do § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, dispôs no § 2º do art. 1º, sobre a possibilidade de firmar o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Endossando a importância do aperfeiçoamento das práticas resolutivas extrajudiciais, o Ministério Público do Estado do Tocantins criou o Núcleo Permanente de Incentivo à Auto-composição – NUPIA, por meio do Ato PGJ n. 106, de 23 de outubro de 2018, encarregado de implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções.

No mês seguinte, o Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins editou a Resolução n. 005, de 20 de novembro de 2018, disciplinando as normas que regulamentam os procedimentos extrajudiciais, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, a audiência pública e a carta precatória e, seguindo o disposto na Resolução do CNMP n. 179/2017, previu a possibilidade do negócio jurídico nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

Pode-se dizer que o MPTO foi ainda mais ousado no aperfeiçoamento disciplinar do compromisso de ajustamento de conduta, pois previu, no art. 42 da citada Resolução, a possibilidade de ser celebrado o TAC, tanto na fase extrajudicial quanto na fase judicial, com as pessoas físicas e/ou jurídicas, investigadas ou processadas pela prática dos atos de improbidade administrativa definidos na Lei n. 8.429/1992, desde que os atos ímprobos fossem considerados como de menor potencial ofensivo⁴².

Segundo os autores Didier Junior e Zaneti Junior (2016, p. 66-67) pelo compromisso de ajustamento de conduta, “não se pode dispensar a satisfação do direito transindividual ofendido; não cabe a renúncia, mas tão somente, a regulação do modo como se deverá proce-

42 Segundo o inciso I do art. 42 da Resolução CSMP n. 005/2018 são considerados de menor potencial ofensivo aqueles atos de improbidade administrativa em que, pelas circunstâncias do ato, não tenham causado abalo relevante à moralidade administrativa local, e que não tenham gerado prejuízo econômico maior do que 20 (vinte) salários-mínimos.

der à reparação dos prejuízos”, de acordo com os elementos normativos para a materialização do direito coletivo⁴³.

Em relação às sanções admitidas no TAC⁴⁴, além do compromisso de reparar o dano, ao Ministério Público é permitido ajustar, cumulativamente, o pagamento da multa civil, a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e a renúncia ao direito de se candidatar a cargos eletivos, por determinado período. Não foi disciplinada a necessidade da confissão e não é possível ajustar a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, em razão da natureza dessas sanções e porque os termos estavam restritos aos casos menos gravosos.

Ainda é importante mencionar um ponto que é desfavorável à consecução do TAC e que também refletirá no ANPC, que é o fato de o acordo não afastar a responsabilidade administrativa e penal decorrentes do mesmo fato ilícito, salvo se houver colaboração premiada ou outra forma de composição penal⁴⁵.

Ou seja, embora o TAC seja uma espécie de acordo de natureza de negócio jurídico e que tenha por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, substitutivo de sanção que implica a cessação da prática mediante o cumprimento das obrigações impostas no termo, o resultado desse acordo não afastaria as penalidades penais e administrativas, podendo o compromissário ser processado e condenado pelo mesmo ato em outras instâncias normativas, por outros órgãos de fiscalização.

Logo, por muitas vezes e em razão da complexidade do sistema punitivo e da configuração normativa no país (Leonel; Bechara, 2023, p. 37), torna-se desinteressante a opção pela consensualidade, especialmente o TAC, que é uma espécie de acordo substitutivo, pois os mesmos fatos podem gerar repercussões variadas, dificultando equacionar concessões recíprocas que incentivem a disposição para a autocomposição.

43 Nessa citação os autores fazem alusão ao texto de RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**, cit., p. 175, nos seguintes termos: “De conseguinte, o compromisso tem que ser um meio através do qual se possa alcançar, pelo menos, tudo aquilo que seja possível obter em sede de eventual julgamento de procedência em ação judicial relacionada àquela conduta específica”.

44 Resolução CSMP n. 005/2018, art. 43, incisos III e IV.

45 Resolução CSMP n. 005/2018, art. 43, § 2º.

O resultado disso é visto em números, porquanto, em breve consulta feita no *site* do Ministério Público do Estado do Tocantins⁴⁶, no período de 2017 a 2022, foi possível contar 23 termos de ajustamento de conduta firmados no âmbito da improbidade administrativa, assim distribuídos por ano: 5 no ano de 2017, 4 no ano de 2018, 6 no ano de 2019, 6 no ano de 2020 e 2 no ano de 2021.

Ressalta-se que esses dados não refletem a produtividade, tampouco as ações proativas e resolutivas dos integrantes do MPTO na defesa da probidade administrativa. São dados exemplificativos, contextualizados nas dificuldades de efetivação do termo de ajustamento de conduta, as quais também podem se refletir no acordo de não persecução cível.

É importante reforçar o papel fundamental do TAC nas últimas décadas, visto que foi o principal instrumento consensual que viabilizou acordos pelo Ministério Público, tanto na esfera judicial como na extrajudicial, adequando-se ao perfil da Justiça Multiportas e abrangendo uma gama de obrigações emergentes dos bens jurídicos tutelados pela Lei n. 7.347/1985.

Todavia, é necessário reconhecer que o “TAC tem por finalidade precípua o ajustamento de obrigações de fazer e obrigações pecuniárias, não se prestando, ao menos em princípio, à negociação ou substituição de punições” (Oliveira, 2022, p. 22). Ademais, é de se pensar que a Resolução do CNMP n. 179/2017 esteja superada pela superveniente criação do ANPC “como instrumento de consensualidade específico da improbidade administrativa, que possui contornos apartados do TAC”, tanto é que o CNMP já está regulamentando a resolução que tratará especificamente do ANPC⁴⁷ (Oliveira, 2022, p. 90).

1.3 O acordo de não persecução cível conforme a Lei n. 14.230/2021

É imperativo reconhecer que a legislação infraconstitucional, atualmente, autoriza soluções consensuais nos diferentes planos de atuação dos órgãos de controle, como a colaboração premiada e o acordo de não persecução penal na abrangência do processo penal, os acor-

⁴⁶ Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/servicos/tacs/>. Acesso em: 9 abr. 2023.

⁴⁷ Proposta de Resolução de 1º de julho de 2021, da lavra do Conselheiro Sílvio Roberto de Oliveira Amorim Júnior, que trata do ANPC e estabelece a admissão de ilícito como consequência necessária do ANPC (art. 4º).

dos de leniência na seção da defesa da livre concorrência e do combate à corrupção na administração pública e, mais recentemente, o acordo de não persecução cível no âmbito da tutela da probidade administrativa (Leonel; Bechara, 2023, p. 40), além do termo de ajustamento de conduta de que falamos no subtítulo anterior.

Ocorre que, até 2019, o acordo de não persecução cível na defesa da probidade administrativa não existia no mundo jurídico, sendo incrementado pela Lei n. 13.964/2019 e somente em 2021 foi regulamentado pela Lei n. 14.230/2021. Quem, vez por outra, insistia em propor a solução negociada, se valia, especialmente, do TAC previsto na Lei n. 7.347/1985 e, caso o proponente fosse integrante do Ministério Público, utilizava como parâmetro a regulamentação contida na Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e, se fosse legitimado ativo ente público interessado, utilizava a Lei de Mediação n. 13.140/2015.

O Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), o Município de São Paulo (ente lesado) e a Eucatex (pessoa jurídica), a título de exemplo de autocomposição, fazendo uso da Lei de Mediação, assinaram um acordo prevendo a devolução aos cofres públicos de, aproximadamente, R\$ 223 milhões de reais desviados em esquema de corrupção que teve a participação do ex-Prefeito Paulo Maluf, que figurou como agente ímprobo.

O ajuste foi firmado no âmbito de ação civil pública proposta em 2009 contra Maluf e outros corresponsabilizados e o processo diz respeito a desvio de verbas públicas das obras da Avenida Jornalista Roberto Marinho e Túnel Ayrton Senna, entre 1993 e 1998⁴⁸.

No acordo, ficou ajustado que a empresa deixaria de ser ré nas ações a que foi vinculada, extinguindo todas as medidas constritivas e restritivas que lhe foram impostas, inclusive indisponibilidade de bens. Não foi necessário confessar ato ilícito. Pela parte do MPSP, ficou compromissado não ajuizar nem apoiar novas demandas em face da companhia por fatos conexos.

Outro destaque interessante é que a negociação ocorreu num processo de grande repercussão, o qual demandou um período de 2 anos de tratativas e teve como finalidade

48 Matéria disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/w/acordo-obtido-pelo-mpsp-permitir%C3%A1-recupera%C3%A7%C3%A3o-de-mais-de-r-220-mi-desviados-em-esquema>. Acesso em: 3 ago. 2023.

desbloquear os bens da empresa para ampliar as possibilidades de seu crescimento no mercado financeiro e extinguir passivo judicial relevante⁴⁹.

É fato que o ideal da não consensualidade mantido pela LIA até 2019 foi perdendo forças pela adoção dos métodos consensuais descritos na legislação infraconstitucional, dispondo para defesa da corrupção, nas instâncias penal e cível, meios alternativos de resolução de conflito, representando significativo avanço na tutela da probidade.

O acordo de leniência, por exemplo, tem por base uma relação de cooperação entre o investigado e as autoridades estatais e havendo a confissão da prática delituosa, o investigado oferece meios de prova destinados à apuração da demanda em troca da extinção ou abrandamento das sanções cominadas em lei. A partir de então, adota-se o termo “leniência”, cuja acepção é de suavidade, mansidão na aplicação de sanções em face do investigado acordante que contribuiu para a revelação das condutas ilícitas e dá condições de punição aos demais envolvidos (Oliveira, 2022, p. 46).

A título de referência comparativa, o acordo de leniência é um marco referencial no regime jurídico brasileiro de defesa da concorrência econômica e da corrupção, pois os acordos de leniência geram efeitos sistêmicos nas esferas penal, cível e administrativa, propiciando não somente uma redução nas multas, mas também imunidade penal para as pessoas físicas, o que acaba propiciando mais incentivos na negociação, referendando parâmetros de atuação e incentivo na área administrativa e cível (Leonel; Bechara, 2023, p. 34).

Por sua vez, o ANPC é uma das inovações trazidas pela Lei n. 14.230/2021. O instituto alinha-se com as premissas atuais da consensualidade administrativa e ostenta potencialidade de reduzir a excessiva litigiosidade na matéria de improbidade, mas sua aplicação deve ser feita dentro da ótica de equilíbrio entre a tutela da probidade administrativa e o respeito aos direitos fundamentais dos acusados (Oliveira, 2022, p. 28).

No cenário atual, conforme contextualização dos autores Ballan Junior e Paulino (2023, p. 221), no artigo *Colaboração premiada: meio autocompositivo como porta da justiça criminal*, os sistemas processuais mistos são os mais adotados pelos países, inclusive o

49 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-25/empresa-faz-acordo-sai-aco-es-supostos-desvios-maluf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

Brasil, por meio da combinação de institutos e instrumentos advindos do *civil law*⁵⁰ e do *common law*⁵¹, que possibilitem a rápida solução dos conflitos, não desconsiderando os direitos e garantias fundamentais das pessoas envolvidas e da sociedade.

A adoção do modelo misto, todavia, há de considerar a grande extensão territorial do Brasil, o regime federativo, as diversas esferas institucionais de controle estatal, a divisão de atribuições entre os órgãos de fiscalização, a divisão de competências jurisdicionais, as consequências dos atos e fatos ilícitos em planos distintos, os quais indicam a existência de uma série de barreiras a vencer para que os acordos sejam alcançados e tenham efetivo potencial para equacionar as situações e minimizar a dependência resolutive da adjudicação judicial.

Nas palavras de Leonel e Bechara (2023, p. 38, 42), “a análise da conveniência das soluções negociadas seguramente passa pelo aspecto relacionado à segurança jurídica que com ela será estabelecida”, demandando dos celebrantes uma mudança na cultura jurídica taxada na litigiosidade, invertendo-se a lógica de atuação, de menos reativa para mais proativa e prospectiva, como também que tenha disposição para o diálogo e para a atuação conjunta e coordenada. Somadas a isso, também é necessário investimento em tecnologia e gestão de dados visando acelerar a capacidade de detecção e compreensão dos problemas, incrementando a assertividade do controle, da prevenção e da responsabilização dos atos ímprobos.

Nesse contexto, o acordo de não persecução cível expressa a consensualidade no microssistema anticorrupção, tem natureza de negócio jurídico bilateral e comutativo, de conteúdo material de consensualidade híbrida, compreendendo a colaboração ou a pura reprimenda, não é direito subjetivo do agente ímprobo, mas ato discricionário do titular legitimado da ação, requer minimamente o dever de ressarcimento integral do dano e a reversão da vantagem indevida ao ente público lesado, ainda que oriunda de agentes privados, resultando num acordo mais vantajoso para o interesse público do que o ajuizamento da ação civil de improbidade administrativa, no qual podem ser fixadas obrigações gerais e específicas, ajustes dos benefícios e sanções do art. 12 da LIA (Wanis, 2023, p. 427).

50 *Civil law*: sistema jurídico predominantemente inquisitorial, diferentemente do sistema adversarial, no qual as partes possuem papel preponderante, no sistema inquisitorial o juiz é a figura central na resolução das demandas (Ballan Junior; Paulino, 2023, p. 219).

51 *Common law*: sistema jurídico com predomínio da adversariedade ou negociabilidade processual, que resulta em uma rápida solução dos litígios criminais (Ballan Junior; Paulino, 2023, p. 219).

O art. 17-B da Lei n. 8.429/1992 condicionou a proposição do ANPC ao resultado mínimo de ressarcimento integral do dano e a reversão da vantagem indevida obtida com a prática do ato de improbidade administrativa em favor da pessoa jurídica lesada, mesmo que praticado por agentes privados. Por conseguinte, incumbiu ao Ministério Público e aos legitimados⁵² o dever de atuar⁵³ em defesa do patrimônio público, primando pela justiça concreta, pela economia processual e pela eficiência, reconhecendo a existência de ato ímprobo e aplicando as sanções correspondentes, condicionadas à oitiva do ente federativo lesado⁵⁴, à aprovação, no prazo de 60 dias, do Conselho Superior do Ministério Público, competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis⁵⁵, e à homologação judicial⁵⁶.

Vê-se, portanto, que a entabulação do acordo de não persecução cível requer uma atuação coordenada, conjunta e integrada entre o Ministério Público, a Fazenda Pública lesada/interessada, o Tribunal de Contas, o Conselho Superior do Ministério Público, núcleos de inteligência, departamento de gestão de conhecimento e o Poder Judiciário.

Esse referido núcleo de órgãos de controle em atuação conjunta tem mais condições e parâmetros para considerar 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 caso⁵⁷.

Por seu turno, o Tribunal de Contas competente deverá apurar o valor do dano a ser ressarcido, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 dias⁵⁸, assim como os centros de apoio operacional e outros órgãos do Ministério Público podem auxiliar na realização de perícias e laudos técnicos.

Ainda sobre o ANPC, poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenató-

52 Em julgamento concluído na data de 31 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedentes os pedidos deduzidos por entidades que representam a Advocacia Pública na ADI 7.042/DF, restabelecendo a legitimidade concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação de improbidade administrativa e para a celebração do ANPC.

53 “A melhor interpretação do dispositivo envereda-se por gerar um dever de atuação coordenada e conjunta dos legitimados,” (...) (Silva; Pinto, 2022, p. 311. *In*: Paulino, 2022).

54 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 1º, inciso I.

55 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 1º, inciso II.

56 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 1º, inciso III.

57 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 2º.

58 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 3º.

ria⁵⁹, cujas tratativas ocorrerão entre os colegitimados e o demandado, representado por seu defensor⁶⁰, podendo contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas⁶¹.

Acerca da necessidade da confissão como requisito mínimo para a celebração do acordo, a normativa restou silente. Todavia, caso o demandado tenha interesse em confessar, sua atitude, refletida como colaborativa, pode vir a somar como um benefício a ser considerado no acordo.

O Ministério Público, quando decidir pela proposição do ANPC, o fará por meio de decisão motivada, em autos de procedimento administrativo extrajudicial ou no processo judicial, fundamentando como o interesse público será preservado pelo acordo, esclarecendo quais parâmetros da personalidade do agente, da natureza, das circunstâncias, da gravidade e da repercussão social do ato ímprobo foram considerados relevantes na consecução das sanções e quais benefícios serão concedidos em contrapartida, evidenciando as vantagens da rápida solução do caso.

A motivação para a proposição do ANPC também pode vir de fatores externos, desvinculados do caso concreto, consubstanciado nos princípios constitucionais da economicidade, eficiência e razoável duração do processo, como também na existência de grande volume de investigações em andamento e a necessidade de direcionamento de esforços, como ocorreu na época da criação da Força-Tarefa de tutela do patrimônio público, no MPTO, configurada para os casos mais graves, com maior dimensão financeira e por isso maior interesse público na reparação integral do dano.

Por outro lado, pelo mesmo poder discricionário da decisão motivada na administração pública, pode o Ministério Público se recusar a negociar ante as circunstâncias desfavoráveis à proposição do acordo, após a análise dos parâmetros do § 2º do art. 17-B da Lei n. 8.429/1992, se atentando, na medida do possível, pelo tratamento equitativo, exercendo controle e manutenção de posturas constantes para atos e negociações semelhantes.

59 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 4º.

60 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 5º.

61 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 6º.

Por isso, será bem útil e de grande valia a proposta de tecnologia social prevista para ser criada nesse relatório técnico, qual seja, o repositório de acordo de não persecução cível no MPTO.

Os acordos de não persecução cível são híbridos e podem ser classificados como de colaboração, o qual se aproxima muito da sistemática do acordo de leniência, no propósito de revelar a materialidade e a autoria dos atos ímprobos e dos diversos coautores, partícipes e terceiros beneficiados envolvidos, bem como associação ou organização criminosa, podendo, em contrapartida, receber benefício de isenção ou diminuição das sanções previstas no art. 12 da LIA. Os acordos de não persecução cível também podem ser classificados como de pura reprimenda, para os casos em que só haverá a reparação do dano e aplicação de sanções previstas no art. 12 da LIA (Wanis, 2023, pp. 433, 434).

Quanto à necessidade de ressarcimento integral do dano, entendemos que não cabe transação em relação ao valor apurado, o qual, depois de quantificado, deverá ser integralmente restabelecido, não havendo nenhuma hipótese de desconto ou outro tipo de concessão neste quesito, exceto o parcelamento previsto pelo art. 18, § 4º, da Lei n. 8.429/1992. Em relação à multa civil cominatória, esta sim pode ser objeto de transação no acordo.

Todavia, se não houver dano ao erário, como nos casos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, sua ausência ou impossibilidade de exigência não gera impedimento para a proposição do acordo, haja vista as outras possíveis cominações que podem ser cobradas, como a multa civil.

No mesmo sentido é a interpretação para o segundo resultado necessário para o acordo, a reversão da vantagem indevida, ainda que oriunda de agentes privados, que será destinada à pessoa jurídica lesada, não restando dúvidas quanto à destinação dos recursos recuperados.

O controle de revisão dos acordos pelo Conselho Superior do Ministério Público ocorre após a oitiva do ente público lesado e do Tribunal de Contas, especificamente nas proposições efetuadas extrajudicialmente, visto que as negociações feitas em juízo terão o controle natural do juiz do feito. Aliás, a homologação judicial do ANPC é requisito de validade do negócio jurídico, pois é a partir dela que decorrerá a formação do título executivo judicial.

Ademais, em caso de descumprimento do acordo, o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento⁶².

Sobre as abrangências do ANPC, ainda é importante mencionar a adoção de mecanismos de governança e *compliance* descritos no § 6º do art. 17-B da Lei n. 8.429/1992, com procedimentos internos e auditoria, incentivo à denúncia de irregularidade e a aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, além de outras medidas a favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

Somados a estas inovações de gestão corporativa e autorregulação que vieram com as recentes alterações da Lei de Improbidade Administrativa, também seria oportuno um aperfeiçoamento normativo, em nível infraconstitucional, que unificasse as sanções consensuais a serem impostas aos investigados/demandados, tanto da defesa da administração pública, na área penal, quanto da defesa da probidade administrativa, na área cível, num esforço para atuação coordenada e integrada dos órgãos de controle, como Ministério Público Federal e Estadual, Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por exemplo, possibilitando a chance de sucesso na realização dos acordos de não persecução penal, de não persecução civil, de colaboração premiada e de leniência, na medida em que prioriza a segurança jurídica do ato negocial e a efetividade da justiça substancial, adequada e razoável (Leonel; Bechara, 2023, p. 46).

Segundo o art. 18-A da LIA, a requerimento do réu, na fase de cumprimento de sentença, já é possível unificar as sanções aplicadas em diferentes processos, desde que atendidos os parâmetros fixados no caso de continuidade delitiva⁶³ e de reiteração de atos ilícitos⁶⁴, respeitando-se o limite máximo de 20 (vinte) anos para as sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público⁶⁵.

62 Lei n. 8.429/1992, art. 17-B, § 7º.

63 Art. 18-A, inciso I - no caso de continuidade de ilícito, o juiz promoverá a maior sanção aplicada, aumentada de 1/3 (um terço), ou a soma das penas, o que for mais benéfico ao réu;

64 Art. 18-A, inciso II – no caso de prática de novos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, o juiz somará as sanções.

65 Art. 18-A, Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos.

A unificação de possibilidades de responsabilização pelo método consensual, numa atuação coordenada entre os órgãos de controle com aproximação, diálogo e encaminhamentos para soluções em consenso, no âmbito de abrangência das leis do microssistema anticorrupção abrir-se-ia para uma Justiça Multiportas menos complexa, inclusiva das diferenças territoriais, capaz de inserir diferentes atores num mesmo contexto negocial e com mais chances de comprometimento com a resolução autocompositiva.

Outrossim, é importante pensar se a celebração do acordo de não persecução cível é causa de interrupção da prescrição, haja vista a ausência de expressa previsão nos incisos do § 4º do art. 23 da LIA⁶⁶, caso seja eventualmente descumprido e, portanto, necessária a ação de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Atualmente, a prescrição do direito de ação ocorre em 8 (oito) anos⁶⁷, contados a partir da ocorrência do fato ou do dia em que cessou a permanência e a instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos atos ímprobos suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, começando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído, quando esgotado esse prazo de suspensão⁶⁸.

Referenciando a análise de Fabrício Bastos (2021, pp. 171-172) quando se olha para o ANPC operacionalizado dentro do microssistema anticorrupção, seria possível aplicar, subsidiariamente, o art. 16, § 9º, da Lei Anticorrupção, que determina a interrupção da prescrição nos casos de celebração do acordo de leniência, tendo em vista que o acordo é o resultado da aplicação direta das regras previstas no microssistema.

66 Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

67 Art. 23, LIA.

68 Art. 23, § 1º, LIA.

Cita, ademais, outros dois possíveis marcos interruptivos da prescrição com base normativa no Código de Processo Civil e Código Civil, sendo o primeiro a realização do protesto judicial na forma prevista no art. 202, II, do CC c/c o art. 867, do CPC e o segundo, o reconhecimento da prática do ato de improbidade administrativa, por meio da aceitação da proposta do acordo, conforme preconiza o art. 202, VI, do CC.

Os autores Ballan Junior e Viana (2022, pp. 409-412) destacam que os marcos interruptivos da prescrição previstos no § 4º do art. 23 da LIA inauguraram a modalidade de prescrição intercorrente⁶⁹ na Lei de Improbidade Administrativa, reduzindo o prazo pela metade, uma vez interrompido o seu curso, ou seja, o prazo será retomado pela metade do tempo previsto no *caput*, 4 (quatro) anos, o que, uma vez atrelado ao ANPC, considerado como marco interruptivo por força do art. 16, § 9º, da Lei Anticorrupção, poderia reduzir para apenas 4 anos a tramitação processual da ação de improbidade administrativa.

Todavia, concluem que a prescrição intercorrente, conforme estabelecida na LIA, é inconstitucional por três razões: “violação material ao direito de ação, lesão ao devido processo legal substancial e ofensa à autonomia administrativa e orçamentária do Poder Judiciário. Sem embargo, a norma ainda desafia controle de convencionalidade, por contrariar a Convenção de Mérida” (2022, p. 412)

Com isso, pode-se afirmar que o ANPC, como meio resolutivo da Justiça Multiportas, deve estabelecer o prazo para o cumprimento da avença, durante o qual não deveria contar o prazo prescricional do direito de ação por, justamente, estar-se abrindo mão da persecução, no intuito do cumprimento fiel da transação. Na hipótese do não cumprimento, o prazo para a persecução se restabelece, desconsiderando-se o lapso temporal estabelecido para cumprimento do acordo.

69 Art. 23, § 5º, LIA.

2 JUSTIÇA MULTIPORTAS

O sistema de Justiça Multiportas foi introduzido no mundo jurídico como uma ideia de “centro abrangente de justiça” ou experiência da *Multi-door Courthouse*, em 1976, por *Frank Sander*, Professor Emérito da *Havard Law School*. Tal denominação, mais tarde, ficaria conhecida como “Tribunal Multiportas”, capaz de direcionar as questões que lhes são apresentadas ao método mais adequado de resolução, de modo a examinar as diferentes formas de resolução de conflito e entender no caso concreto qual é a mais adequada, deixando à parte o “monopólio” da jurisdição estatal para abrir novas portas para a solução de conflitos (Ferreira, Motta, 2020, p. 71).

Com a presença operacional desse novo sistema de acesso à justiça, tem-se por prioridade a autocomposição, a qual possibilita acesso ao Direito sem contato ou sem passagem pelos tribunais ou pela solução judicial, podendo-se dizer que se trata de uma “justiça coexistencial, uma *mending justice* (uma justiça capaz de remendar o tecido social), focada na pacificação e na continuidade da convivência das pessoas, na condição de indivíduos ou comunidade” (Didier Junior; Zaneti Junior, 2016, pp. 62-63).

Entende-se por “meios alternativos de resolução de conflitos” a mediação, a conciliação e a arbitragem (*Alternative Dispute Resolution – ADR*), adequando-se os meios “alternativos” para meios “integrados”, formando um modelo de sistema de Justiça Multiportas, no qual para cada tipo de controvérsia haveria uma “adequada” forma de solução que pode ser obtida alternativamente pela mediação ou pela conciliação ou pela arbitragem ou pela decisão do juiz estatal (Cunha, 2020, p. 637).

Reforçando a definição do autor, a expressão “Multiportas” decorre de uma metáfora: “seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal”. (Cunha, 2020, p. 637). Por isso os meios seriam “adequados” e não “alternativos”, orientando-se cada caso para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito, de tal sorte que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado do acesso à justiça.

O acesso à Justiça Multiportas, para Marcelo Mazzola (*apud* Pinho, 2019, p. 818-819), não se confunde com acesso exclusivo ao Judiciário e seria projetado na escalada de múltiplos acessos, na seguinte ordem: primeiro pelos meios extrajudiciais de resolução de controvérsias, em seguida, nos casos legais, o acesso à jurisdição voluntária extrajudicial e, por fim, os meios adjudicatórios (arbitragem e jurisdição judicial), compondo a ideia de que o Poder Judiciário é o último degrau na escalada de resolução do conflito.

A eficácia do sistema Multiportas está em poder oferecer o melhor método para a resolução de um conflito em meio a vários disponíveis, substituindo a demanda judicial pela consensualidade, e ainda assim, mantendo o acesso a uma justiça eficaz, célere e capaz de satisfazer às partes litigantes.

A Resolução n. 125/2010 do CNJ, um dos marcos da Justiça Multiportas no Brasil, nasceu dos objetivos estratégicos de eficiência operacional, do acesso à justiça e da responsabilidade social do Poder Judiciário, trazendo em seu bojo a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, de modo a consolidar práticas permanentes de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais, considerando a conciliação e a medição instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios.

Com a implementação da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, foram implantados nos Tribunais de Justiça, Federal e Estadual, nas comarcas da capital e do interior, o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec) e o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc), estruturado para funcionar com o auxílio de uma rede de apoio dos operadores do sistema de Justiça, com a realização de sessões de conciliação e mediação conduzidas por pessoas capacitadas para orientar e incentivar a consensualidade, reforçando o protagonismo dos litigantes/acordantes no comprometimento e na responsabilização da solução do conflito.

Os critérios estipulados nessa Resolução atendem aos eixos centrais do sistema de Justiça Multiportas, que são a institucionalização dos meios alternativos e adequados para a resolução de conflitos; a escolha do método a partir de uma triagem feita por um profissional gabaritado para tanto; a instrução e a capacitação dos profissionais, incluindo advogados, mediadores e conciliadores; o incentivo e a implantação de políticas públicas de conscientização; a

destinação adequada de recursos sobre a economia gerada ao Poder Judiciário (Oliveira; Oliveira; Carmo, 2019, p. 7).

Dentre as atividades desenvolvidas pela Política Judiciária Nacional, foram estabelecidas Metas Nacionais do Poder Judiciário, as quais representam o compromisso dos tribunais brasileiros com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, a fim de oferecer à sociedade um serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade, em consonância com as alterações legislativas infraconstitucionais já citadas.

No 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocorrido nos dias 21 e 22 de novembro de 2022, as seguintes metas foram aprovadas e reafirmadas para se alcançar em 2023: Meta 1 – julgar mais processos que os distribuídos; Meta 2 – julgar processos mais antigos; Meta 3 – estimular a conciliação; Meta 4 – priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a Administração Pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais; Meta 5 – reduzir a taxa de congestionamento, exceto execuções fiscais; Meta 6 – priorizar o julgamento das ações coletivas; Meta 7 – priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos; Meta 8 – priorizar o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres; Meta 9 – estimular a inovação no Poder Judiciário; Meta 10 – promover a saúde de magistrados e servidores; Meta 11 – aumentar a tramitação dos processos de forma eletrônica; Meta 12 - impulsionar os processos de ações ambientais⁷⁰.

Nesse capítulo vamos destacar 3 Metas de interesse desse estudo: as Metas 3, 4 e 9.

Segundo o Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2021, a Meta 3 tem como foco a conciliação, que objetiva potencializar a desjudicialização, por meio de formas alternativas de solução de conflitos, possibilitando às partes a solução pacífica, autocompositiva e célere dos litígios. O resultado descrito no relatório é de crescimento e superação das metas estabelecidas tanto na Justiça Federal quanto na Justiça do Trabalho e na Justiça Estadual, demonstrando aumento dos índices de conciliação no país (CNJ, 2021, p. 21-22).

A Meta 4 tem por escopo identificar e julgar determinado percentual de ações de improbidade administrativa, de ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pú-

⁷⁰ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/01/metas-nacionais-aprovadas-no-16o-enpj.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

blica e de ilícitos eleitorais. A partir de dados fornecidos pelos tribunais, o panorama nacional mostra que, de todo o passivo de 233.464 processos distribuídos, foram julgados 165.622 processos, o que representa 70,94% de julgamento. Desses julgados, 37.139 foram relacionados à improbidade administrativa, 124.870 aos crimes contra a Administração Pública e 3.613 aos ilícitos eleitorais. Em termos percentuais, percebe-se que o julgamento das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública foi maior que ilícitos eleitorais e que ações de improbidade administrativa, 75,88%, 74,82% e 57,96%, respectivamente (CNJ, 2021, p. 23-26), o que denota, a despeito do objetivo e esforço de celeridade e eficiência do Poder Judiciário, que ainda assim não é possível suprir todo passivo, especialmente nos casos complexos de improbidade administrativa.

A Meta 9, por sua vez, visa institucionalizar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário, realizando ações de prevenção ou desjudicialização de litígios no contexto dos ODS, bem como elaborar e implementar plano de ação com soluções conjuntas e pacíficas voltadas à melhoria da gestão pública (CNJ, 2021, p. 36-37). Desjudicializar, de acordo com o glossário da Meta 9, significa reverter a judicialização excessiva a partir da prevenção, localizando a origem do problema e encontrando soluções pacíficas por meios de técnicas de conciliação ou mediação com atores do sistema de justiça, sem causar impacto no acesso à justiça, resolvendo o conflito e promovendo a pacificação social apta o cumprir os ODS⁷¹.

O mais relevante da Meta 9 a se destacar são os métodos fomentados para identificar, por meio de base de dados e pesquisa de microdados, a gênese do problema e qual a melhor forma de atuar na prevenção da fonte de litígios, de forma inovadora, utilizando diálogos e construção de um novo fluxo de processo, produto ou serviço, com metas e indicadores de resultado ou impactos positivos em relação aos ODS da Agenda 2030⁷², os quais podem influenciar diretamente o item 16.5 “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”⁷³ através dos acordos de colaboração premiada, leniência e de não persecução civil.

71 <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/#:~:text=As%20Metas%20Nacionais%20do%20Poder,com%20maior%20efici%C3%Aancia%20e%20qualidade>.

72 Idem.

73 <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>.

O Conselho Nacional do Ministério Público, considerando a tendência do sistema de Justiça Multiportas e em consonância com as mudanças legislativas infraconstitucionais, editou a Resolução n. 118/2014, dispondo sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses sob a tutela da Instituição, incumbindo-lhe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem como prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre esses mecanismos.

A solução do conflito no contexto da Justiça Multiportas, segundo as autoras Ferreira e Motta (2020, p. 73), pode ser viabilizada de duas maneiras: a autocomposição e a heterocomposição. Nesta, o conflito é autogerido pelos sujeitos da relação, marcado pela prevalência da vontade das partes, enquanto que naquela, há a intervenção de um terceiro, alheio à relação conflituosa, o qual ditará uma solução.

A autocomposição, especificamente, como forma de solução negocial na Justiça Multiportas, é meio eficaz e econômico de resolução dos litígios, considerado importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, no qual os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula as relações, reforçando com isso o exercício do poder democrático com a participação popular na solução dos conflitos (Ferreira e Motta, 2020, p. 73).

Nesse contexto de democracia, torna-se essencial olhar pelo viés do direito humano, que valoriza a natureza jurídica humana do direito fundamental de acesso à justiça, capaz de se aperfeiçoar a cada dia para, por meio de seus destinatários, ser instrumento de técnicas preventivas e consensuais que implementem, de fato, a paz e a segurança social.

Ainda sobre a autocomposição, é importante ressaltar que, com as significativas alterações no CPC, em 2015, a conciliação e a mediação são citadas em diversos dispositivos, possuindo um capítulo inteiramente dedicado aos métodos autocompositivos⁷⁴, tornando, a partir de então, dever do magistrado, dos advogados, dos defensores públicos e dos membros do Ministério Público estimulá-la, inclusive no curso do processo judicial⁷⁵. Ela é considera-

74 Art. 165 e seguintes do CPC.

75 Art. 3º, § 3º, CPC.

da, ainda, fase do processo e um dos requisitos da petição inicial e da contestação, manifestando-se de três formas distintas: transação, renúncia ou reconhecimento⁷⁶(Ferreira e Motta, 2020, p. 74).

Também está no CPC a sutil diferença entre a conciliação e a mediação, classificando esta para os casos em que não há vínculo anterior entre as partes, podendo o conciliador sugerir soluções para o litígio, mas sem constranger ou intimidar as partes a conciliarem. Para a mediação referem-se os casos em que há vínculo anterior entre as partes, na qual o mediador poderá auxiliar os interessados a compreender as questões e os interesses do conflito, de modo que cheguem à solução consensual, gerando benefícios mútuos⁷⁷.

Os princípios que regem a conciliação e a mediação são formados pela independência, imparcialidade, autonomia de vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada⁷⁸, adequando sua sistematização ao critério material do direito tutelado.

Em relação aos conflitos envolvendo a Fazenda Pública também há expressa previsão normativa no CPC, art. 174 e incisos, determinando que os entes federativos criarão câmaras de mediação e conciliação para fins de solução consensual de conflitos no âmbito administrativo para dirimir litígios envolvendo órgãos e entidades da administração pública e para avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, na administração pública, promovendo, sempre que possível, a celebração do termo de ajustamento de conduta.

Desse modo, sedimentado o novo propósito do acesso à justiça, os métodos alternativos, adequados ou integrados de solução de conflitos no sistema de Justiça Multiportas são instrumentos consolidados na legislação infraconstitucional e nos atos normativos dos órgãos de controle (CNJ, CNMP), compondo políticas públicas judiciárias, planejamento estratégico das instituições e metas, todas empenhadas no incentivo da autocomposição e na viabilização de abertura do máximo de portas possíveis para que se efetive, tanto no estágio extrajudicial quanto no judicial, com envolvimento de interesse público indisponível ou não, a solução consensual que atenda às complexas necessidades da dignidade humana.

76 Previstos, expressamente, no art. 487, III, CPC.

77 Art. 165, §§ 2º e 3º, CPC.

78 Art. 166, CPC.

2.1 Justiça Multiportas e Justiça 4.0

A inovação tecnológica é o termo em evidência no mundo jurídico como referência a instrumentos da gestão estratégica das Políticas Nacionais Judiciárias aptos a somar esforços no desenvolvimento e na melhoria da prestação jurisdicional célere e eficiente. Especialmente a Inteligência Artificial (IA) é uma invenção tecnológica que está mudando a forma de operacionalizar os processos judiciais nos Tribunais de Justiça de todo país, oferecendo soluções inéditas em rotinas consideradas, até então, burocráticas no Poder Judiciário, compreendendo desde a confecção de relatórios processuais, despachos ordinários a decisões judiciais em temas repetitivos, em velocidade acima da média da capacidade humana e erros materiais mínimos.

O termo “Inteligência Artificial” é atribuído ao cientista estadunidense John McCarthy, criador da linguagem de programação (LISP), a qual permitiu que robôs jogassem xadrez com humanos. Foi ele quem primeiro utilizou o termo Inteligência Artificial como definição para o campo da ciência e da engenharia voltada para a criação e desenvolvimento de máquinas inteligentes. Atualmente, a definição de IA foi bem ampliada, podendo ser relacionada a algoritmos nos aplicativos, como também à capacidade de realização de tarefas consideradas complexas por máquinas ou computadores (Munhoz; Pio Junior, 2019, p. 4-5)

Mas antes de adentrar no mérito da revolução tecnológica atual, é preciso mencionar que a automação dos processos judiciais foi desencadeada em 2003 pela instituição do primeiro sistema de tramitação processual, depois pela promulgação da Lei n. 11.419/2006, a qual dispôs sobre a informatização do processo judicial, conduzindo o uso de meio eletrônico na tramitação deles, a comunicação de atos e a transmissão de peças processuais, definindo, no contexto da época da publicação, o que era considerado meio eletrônico, transmissão eletrônica e assinatura digital. Essa normatização contribuiu significativamente para impulsionar as rotinas cartorárias e atos ordinários em secretarias, trazendo significativos avanços na celeridade da tramitação processual. Todavia, eram necessárias mais adequações.

A finalidade da Lei n. 11.419/2006 atingiu seu objetivo na desburocratização das rotinas nas secretarias, fazendo o processo chegar à conclusão para decisão de forma mais rápida,

no entanto, não havia, como até hoje não há, recursos humanos suficientes para decidir todos os processos judiciais que tramitam no Poder Judiciário.

Então, em 2009, foi criado o Processo Judicial Eletrônico (PJe) por meio do Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 073/2009 firmado entre o CNJ, o Conselho da Justiça Federal e os cinco Tribunais Regionais Federais. Nos anos seguintes, houve um aumento significativo do índice de digitalização dos acervos processuais (CNJ, 2022, p. 18).

O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins também começou a digitalizar seu acervo processual em 2009, mas só regulamentou com a publicação da Portaria n. 230, de 8 de junho de 2011. Em 2015 finalizou a digitalização, adquirindo a condição de Tribunal 100% digital. O sistema de gestão dos processos eletrônicos no TJTO se chama e-Proc.

O Conselho Nacional de Justiça, por seu turno, editou a Resolução n. 185/2013, instituiu o Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) como instrumento de processamento de informações e prática de atos processuais informatizados no Poder Judiciário. Depois, em 2020, já em tempos de pandemia, com as restrições sanitárias decorrentes do estado de emergência mundial, as demandas usuais do Poder Judiciário requereram a implementação de medidas relativas especificamente à promoção do acesso à justiça no contexto pandêmico, efetivando as soluções digitais consolidadas por meio das Resoluções n. 335/2020⁷⁹, n. 345/2020⁸⁰, n. 372/2021⁸¹, n. 385/2021⁸² e n. 398/2021⁸³

Esses marcos históricos normativos denotam o constante esforço do Poder Judiciário em se adequar e empreitar eficiência na tramitação dos processos, em observância à Emenda à Constituição n. 45, de 30 de dezembro de 2004, a qual acrescentou o inciso LXXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, assegurando a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da tramitação (CNJ, 2022, p. 18).

79 Resolução n. 335, de 20 de setembro de 2020, institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema Pje como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça.

80 Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020, dispõe sobre o “Juízo 100% Digital”, no qual os atos processuais serão exclusivamente praticados por meio eletrônico e remoto.

81 Resolução n. 372, de 12 de fevereiro de 2021, regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual”.

82 Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021, dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0”.

83 Resolução n. 398, de 9 de junho de 2021, dispõe sobre a atuação dos “Núcleos de Justiça 4.0”, disciplinados pela Resolução CNJ n. 385/2021, em apoio às unidades jurisdicionais.

Na contramão da garantia da razoável duração do processo estão os dados constantes na publicação *Justiça em Números 2022*, na qual consta que o Poder Judiciário finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 15,3 milhões, ou seja, 19,8%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura (CNJ, 2022, p. 104).

Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2021, existiam 62 milhões de ações judiciais. Em contrapartida, durante o ano de 2021, foram julgados 27 milhões de processos, com aumento de 2,7 milhões de casos (11,3%) em relação a 2020. Registra-se, também, crescimento acumulado de 12,1% da produtividade em 13 anos, mesmo após a retração sofrida em 2020, com a pandemia (CNJ, 2022, p. 106).

Destacam-se, ainda, os dados referentes ao estoque nas respectivas Justiças: Na Justiça Estadual, o estoque equivale a 3,1 vezes a demanda; na Justiça Federal, a 2,3 vezes; na Justiça do Trabalho, a 1,8 vez. Nos Tribunais Superiores, a relação também é na ordem de 1,2 (pendente sobre caso novo), o que significa, consoante o indicador Tempo de Giro do Acervo,⁸⁴ que mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos(as) magistrados(as) e dos(as) servidores(as), seriam necessários aproximadamente 2 anos e 10 meses de trabalho para zerar o estoque (CNJ, 2022, p. 107).

Diante desses dados, é fácil observar a preocupação premente do Poder Judiciário em adequar-se à tecnologia da informação, ampliando o acesso à justiça na abrangência da Revolução 4.0, contornando seus engessamentos burocráticos e quantitativo sobre-humano de processos em tramitação à espera de uma decisão, para enfim chegar à almejada prestação jurisdicional célere e eficiente.

Durante a pandemia da Covid-19 (2020-2022) a revolução tecnológica eclodiu nos ambientes físicos e virtuais, na ciência, na saúde, na economia, nos hábitos e costumes, alterando a organização da sociedade e, por conseguinte, revolucionando a forma de administrar o Poder Judiciário.

⁸⁴ ,O tempo de giro do acervo é calculado pela razão entre os pendentes e os baixados (CNJ, 2022, p. 107).

A Quarta Revolução Industrial⁸⁵, também conhecida como a Revolução 4.0, foi conceituada por Ferraz; Caracas; Baggio, (2022, p. 67593) como “um processo de transformação amplo e complexo, que não só está mudando os processos produtivos em si, como também introduzindo alterações profundas em toda a humanidade”, com reflexos nas esferas da vida pública e privada, bem como em hábitos cotidianos de cada família e na rotina de instituições privadas e governamentais.

Nesse contexto, o Programa Justiça 4.0 tem por objetivo ampliar o acesso à justiça por meio de inovações tecnológicas, contando com a colaboração de projetos que empregam tecnologias e inteligência artificial, visando dar celeridade à prestação jurisdicional por meio de iniciativas como a implantação do Juízo 100% Digital, do Balcão Virtual e do sistema Codex, bem como desenvolvimento da Plataforma Digital do Poder Judiciário (CNJ, 2022, p. 19-20).

As ações estratégicas que integram o Programa Justiça 4.0 inauguram um novo modelo de trabalho, porque dispensam a presença física dos sujeitos do processo, priorizam a conveniência da comunicação do sistema de justiça com as partes interessadas, extinguem os autos físicos, tornando-o acessível de qualquer localização territorial (Silva; Moraes, 2022, p. 44).

Sua atuação se dá em 04 eixos: a) inovação e tecnologia, com soluções disruptivas para transformar o Judiciário e melhorar a prestação de serviços a toda a sociedade; b) gestão de informação e políticas judiciárias com formulação, implantação e monitoramento de políticas judiciárias com base em evidências para fortalecer a promoção de direitos humanos; c) prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, por meio do robustecimento da atuação do Judiciário com melhor gestão de dados e informações e otimização da pesquisa de ativos em banco de dados; d) fortalecimento das capacidades institucionais do CNJ, com transparência de conhecimentos e soluções ao Conselho e demais órgãos da Justiça com foco na segurança jurídica, na sustentabilidade dos projetos e na eficiência da prestação jurisdicional. Os resultados esperados com a implementação da Justiça 4.0 são

85 As autoras fazem referência ao conceito trazido por Klaus Schwab (2016), no Fórum Econômico Mundial, definindo que a Quarta Revolução Industrial “marca um tempo em que os universos físico, digital e biológico se integram para criar possibilidades antes inimagináveis, que vão desde avanços tecnológicos propriamente ditos, como a nanotecnologia, até inovações científicas, como o sequenciamento genético” (Ferraz; Caracas; Baggio, 2022, p. 67593).

ações e projetos que tornam a Justiça mais inovadora, eficiente, inteligente, colaborativa, integrada e transparente (CNJ, 2022b, p. 4)

As principais inovações da Justiça 4.0 são o Juízo 100% Digital; Balcão Virtual, para atendimento ao público; Núcleo de Justiça 4.0; Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ), com possibilidade de ampliar o grau de automação do processo judicial eletrônico e o uso de Inteligência Artificial (IA); Datajud, que é a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, importante ferramenta de *business intelligence* em tempo real para acompanhamento de dados e transparência do serviço judicial; Implantação do sistema Codex, que alimenta o Datajud; Plataforma Sinapses, que integra a PDPJ, gerencia e armazena modelos de Inteligência Artificial; Projetos de apoio às políticas judiciárias, como o Sniper (Pesquisa e Recuperação de Ativos), Sistema Nacional de Bens Apreendidos, Módulo Previdenciário, Precatórios e Requisições de Pequeno Valor, Sistema de Precedentes e Jurisprudência Unificada, Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento e Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (Ferraz; Caracas; Baggio, 2022, p. 67598).

O Juízo 100% Digital, Resolução CNJ n. 345/2020, é a possibilidade de o cidadão valer-se da tecnologia para ter acesso à justiça sem precisar comparecer fisicamente nos Fóruns, uma vez que aderindo à plataforma, todos os atos processuais serão praticados exclusivamente por meio eletrônico e remoto, pela internet, inclusive as audiências e sessões de julgamento ocorrerão por videoconferência. A adesão é facultativa e, mesmo que seja necessária a prática de algum ato presencial, isso não descaracterizará a opção 100% digital (CNJ, 2021b, pp. 4 e 8).

O Balcão Virtual pretende desburocratizar e tornar mais ágil o atendimento do Judiciário aos cidadãos, disponibilizando, em seu sítio eletrônico, ferramenta de videoconferência que permita imediato contato com o setor de atendimento de cada unidade judiciária, popularmente denominado como balcão, durante o horário de atendimento ao público (art. 1º, da Resolução CNJ n. 372/2021).

Os Núcleos de Justiça 4.0, Resolução CNJ n. 385/2021, tramitam por meio do Juízo 100% Digital, no qual videoconferências e outros atos são realizados com o auxílio da tecnologia e dispensam a presença física das partes e representantes, pois toda movimentação do processo nessas novas unidades judiciárias ocorre pela internet. Os processos são agrupados

por matéria e os núcleos especializados podem julgar ações vindas de qualquer local do território sobre o qual o tribunal tiver jurisdição⁸⁶. Visa proporcionar maior agilidade e efetividade à justiça, reduzindo a sobrecarga de trabalho em primeiro grau, por meio da especialização de matérias. É também uma opção facultada às partes, e uma vez escolhido, é irretroatável.

Os Núcleos de Justiça 4.0, no modelo da Resolução nº 385/2021, “têm revolucionado o modo de estruturação e de organização do Poder Judiciário nacional, sob a perspectiva de uma Justiça não limitada a uma sede física, que pode ser acessada de qualquer lugar”. Ademais, também é destaque o fato de que sua organização judiciária interna não fica atrelada exclusivamente aos limites territoriais das unidades jurisdicionais, ampliando o olhar sistêmico do poder estatal, como uma prestação de serviço (Ferraz; Caracas; Baggio, 2022, p. 67605).

O CNJ incrementou o modelo de Núcleo de Justiça 4.0, por meio da Resolução n. 398/2021, consolidando os usuais mutirões do Poder Judiciário.

A Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ) tem a finalidade de incentivar o desenvolvimento colaborativo entre os tribunais do país, preservando os sistemas públicos em produção, mas consolidando a gestão e expansão do Processo Judicial Eletrônico (PJe). Seu objetivo principal é transformar a plataforma do PJe em um sistema unificado de multisserviço e modelos de inteligência artificial (IA), com a possibilidade de ser adaptado conforme as necessidades e demandas específicas de cada região, com ações colaborativas das políticas públicas de cada tribunal⁸⁷. Conforme dados da Justiça em números, atualizados em agosto de 2022, 76 órgãos de um total de 91 aderiram à PDPJ, o que equivale a 83,5% (CNJ, 2022, 29).

Na Plataforma estão integrados os sistemas de processo eletrônico PJe, Projud, e-Proc, e-SAJ; módulos básicos como Codex⁸⁸, Sinapses⁸⁹, Portal de Serviços, Diário, Domicílio Ele-

86 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/nucleos-de-justica-4-0/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

87 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/plataforma-digital-do-poder-judiciario-brasileiro-pdpj-br/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

88 O Codex é uma plataforma nacional desenvolvida pelo Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO), em parceria com o CNJ, que consolida as bases de dados processuais e, assim, provê o conteúdo textual de documentos e dados estruturados (CNJ, 2022, p. 29).

89 Em agosto de 2020, foi aprovada a Resolução n. 332/2020, que instituiu o Sinapses como plataforma nacional de armazenamento, treinamento supervisionado, controle de versionamento, distribuição e auditoria dos modelos de Inteligência Artificial, além de estabelecer os parâmetros de sua implementação e funcionamento. A gestão e responsabilidade pelos modelos e datasets cabe a cada um dos órgãos do Poder Judiciário, por meio de seu corpo técnico e usuários e usuárias colaboradoras da plataforma. O

trônico⁹⁰, Precedentes, BNMP, SEEU (Execução Penal) e SISBAJUD (busca de ativos). Na infraestrutura existem serviços estruturantes como autenticação, estrutura organizacional, cabeçalho de processo, tabelas processuais, pessoas e endereços e serviços de notificação. E nos módulos negociais têm o Sniper⁹¹, SNGB⁹², Previdenciário, SNA, Precatórios e RPVs, eNat-Jus, Depósitos Judiciais, Mandamus, Socioeducativo⁹³.

Essas breves anotações das inovações tecnológicas atribuídas à Justiça 4.0, já implantadas e em pleno funcionamento no Poder Judiciário, demonstram a amplitude das múltiplas portas abertas para o acesso à justiça, com vetores de eficiência, transparência, celeridade e acessibilidade a toda a sociedade brasileira, na atualidade. Os dados levantados pela Justiça em números de 2022 denotam a adesão, em maioria, dos sistemas de justiça de todas as regiões do Brasil, com suporte centralizado no CNJ e sintonia com a Agenda 2030 dos ODS.

Especialmente os módulos negociais Sniper e SNGB auxiliam diretamente nas investigações de improbidade administrativa, pois o banco de dados integrado com o sistema nacional de justiça oferece mais agilidade e eficiência na investigação patrimonial e na identificação de grupos econômicos em possível atividade de corrupção. Consequentemente, fortalece a estratégia de atuação da Justiça na prevenção e no combate à corrupção e à lavagem de di-

Departamento de Tecnologia da Informação do CNJ é responsável por prover a manutenção da Plataforma Sinapses. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

90 O Domicílio Judicial Eletrônico é uma solução que cria um endereço judicial virtual para centralizar as comunicações processuais, citações e intimações de forma eletrônica às pessoas jurídicas e físicas. Ele conecta todos os tribunais brasileiros (que enviam as comunicações processuais) aos usuários cadastrados (que recebem e acompanham as comunicações). E substitui as comunicações físicas e/ou o deslocamento de oficiais de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/domicilio-judicial-eletronico/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

91 O Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos (Sniper) é uma solução tecnológica desenvolvida pelo Programa Justiça 4.0 que agiliza e facilita a investigação patrimonial para servidores, servidoras, magistrados e magistradas de todos os tribunais brasileiros integrados à Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/sniper/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

92 O Sistema Nacional de Gestão de Bens (SNGB) é uma solução tecnológica desenvolvida pelo Programa Justiça 4.0 que aprimora a política de gestão de bens judicializados e oferece um maior controle da tramitação judicial desses bens para evitar depreciações, perecimentos e extravios. O SNGB também permitirá a gestão de documentos e objetos sob a guarda do Poder Judiciário, com registro da cadeia de custódia. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/sistema-nacional-de-gestao-de-bens-sngb/>. Acesso em: 07 jun. 2023.

93 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/plataforma-digital-do-poder-judiciario-brasileiro-pdpj-br/>. Acesso em: 2 jun. 2023.

nheiro, podendo facilitar, inclusive, a proposição dos acordos de não persecução cível, na recuperação de ativos, pois inibe a ocultação de patrimônio.

Do ponto de vista crítico, a maior dificuldade da efetivação da Justiça 4.0 é a grande extensão territorial do país e a desigualdade de acessibilidade digital de todos os cidadãos brasileiros, mormente os que residem nas cidades do interior, zonas rurais e nos locais menos favorecidos com a inclusão digital⁹⁴, onde a deficiência de infraestrutura tecnológica e a limitação de recursos financeiros (leia-se pobreza e à margem da pobreza)⁹⁵ inviabiliza todas as “inovações” retratadas nesse capítulo.

Inclusive, no intuito de minimizar as dificuldades de acesso à justiça como deslocamento até o fórum, inacessibilidade de informação, dificuldade técnica de acesso à internet ou vulnerabilidade financeira, foi editada a Resolução CNJ n. 460/2022, que dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento dos Serviços da Justiça Itinerante (SEJI) viabilizando a superação de barreiras geográficas, socioeconômicas ou de outra ordem impeditiva.

2.2 Consensualidade e sanção na Improbidade Administrativa

Quando se pensa nas possíveis proposições de acordo no âmbito da improbidade administrativa, há de se fazer referência à Teoria da Escolha Racional, oriunda da ciência da Economia, para explicar, interdisciplinarmente, a relação entre o consumo e a produção na ciência da Psicologia, área do comportamento humano e, por conseguinte, seus reflexos na Ciência do Direito, na área criminal, tornando-se, também referência a Teoria Econômica do Crime, escrita em 1968, por *Gary Becker*, no artigo seminal *Crime and Punishment: an Economic Approach* (Alencar; Gico Junior, 2011, pp. 76-77).

Quando se tem ampla consciência dos valores postos em negociação, sob a Análise

94 Segundo os dados estatísticos do IBGE, a internet chega a 90% dos domicílios do país em 2021, sendo que o celular é o principal dispositivo de acesso à internet em casa. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021>. Acesso em: 7 jun. 2023.

95 Segundo o Mapa da Nova Pobreza, desenvolvida pelo FGV Social, a partir de dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), divulgada pelo IBGE, o contingente de pessoas com renda domiciliar per capita de até R\$ 497 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, o que representa 29,6% da população total do país. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 7 jun. 2023.

Econômica do Direito, entende-se perfeitamente o que se tem a perder e a ganhar, numa análise de custo-benefício, com a celebração do acordo de não persecução cível.

De acordo com a Teoria Econômica do Crime, a partir da compreensão do comportamento criminoso, “a maioria das pessoas cometeria um ilícito apenas se a utilidade esperada percebida pelo agente excedesse a utilidade esperada do emprego de seu tempo e recursos em outras atividades, como um trabalho tradicional”. Disso se pode concluir que algumas pessoas optam pelo mundo do crime “não porque suas motivações básicas diferem das motivações das demais pessoas, mas por seus benefícios e custos diferirem” (Alencar; Gico Junior, 2011, pp. 77).

Os autores citados, na pesquisa desenvolvida para comprovar a ineficácia do sistema judicial no combate à corrupção (2011, p. 90), associaram a Teoria Econômica do Crime, sob a perspectiva da análise econômica custo-benefício, à Teoria Econômica da Corrupção, sintetizando suas observações na seguinte fórmula: para reduzir a corrupção tem-se que aumentar a probabilidade de punição, tanto no campo das sanções judiciais quanto nas sanções administrativas, para que o custo do crime fique maior ou para que o custo da punição pela prática do crime de corrupção tenha variável maior do que o benefício de cometê-lo.

Trazendo o contexto da pesquisa dos autores Alencar e Gico Junior para nosso estudo, convém perguntar: como efetivar a punição no combate à improbidade administrativa, no viés da análise econômica da improbidade, mantendo sua variável de custo (sanção) maior do que o benefício (impunidade), no contexto do sistema judicial de Justiça Multiportas e Justiça 4.0?

Como primeira análise, é necessário conhecer a pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, coordenada por Luiz Manoel Gomes Júnior (CNJ, 2015, p. 85), na qual, a despeito do grande número de ajuizamento de ações de improbidade, a pesquisa revelou que há um baixo índice de ressarcimento dos danos causados ao erário, denotando a não efetividade dos processos, que em muitos casos levam décadas para serem julgados, como no caso do TJTO, que ilustraremos no próximo capítulo:

Em termos de efetividade da decisão, com o ressarcimento dos danos causados, verificou-se grave falha no sistema processual. Mesmo após longa tramitação, raras foram as ações nas quais se verificou uma efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos.

As ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos.

Há diversos mecanismos pouco utilizados pelo Ministério Público, como a Hipoteca Judiciária após a sentença (art. 466, do CPC) e mesmo o início da Execução Provisória quando o recurso de apelação for recebido no seu duplo efeito (o que sequer é regra – art. 12, da Lei da Ação Civil Pública) [CNJ, 2015, p. 85].

Citando outros dados relevantes da pesquisa, em relação às penalidades, em quase 68% dos processos analisados não houve cumulação de sanção penal, civil ou administrativa com os incisos do art. 12 da LIA. No caso da perda da função pública, foram observados cenários totalmente diferentes entre os Tribunais de Justiça e na maioria dos casos analisados não houve suspensão dos direitos políticos (CNJ, 2015, p. 75).

Sobre a situação de permanência da impunidade, a pesquisa revelou que não há uma atuação mais precisa e incisiva na fase de execução dos julgados, transparecendo que o ressarcimento dos prejuízos causados não tem recebido a mesma prioridade que o ajuizamento do processo de conhecimento da ação civil de improbidade (CNJ, 2015, p. 76).

Como se vê, a parca efetivação das sanções tem sua parcela de contribuição no sentimento de impunidade generalizado pela população, pois eleva a variável “benefício da impunidade” em contrapartida do baixo “custo da sanção”, que na prática acaba não sendo cominada aos agentes ímprobos, pela ineficiência e morosidade das ações civis de responsabilização por atos de improbidade administrativa, pela utilização inadequada dos mecanismos processuais e inovações tecnológicas à disposição da Justiça e do MP e pela pouca utilização dos meios consensuais de resolução do conflito.

Nesse momento da pesquisa desse Relatório Técnico, fica claro o quão urgente é a utilização e o aperfeiçoamento dos mecanismos de negociação consensual, como o ANPC, associados às inovações tecnológicas da Justiça 4.0, especialmente a ampliação e integração de acesso ao banco de dados do rastro patrimonial e financeiro, com a colaboração de outras instituições de controle e fiscalização, como a Receita Federal, para elevar a variável do custo da sanção e do custo de ressarcimento do dano, segundo a ótica da análise econômica do crime de corrupção e dos atos de improbidade.

No processo civil, o sistema Multiportas é visto no microsistema de meios alternativos de solução de conflitos e, segundo a linha da Análise Econômica do Direito, um sujeito racional buscará “reduzir os custos de transação e oferecer, em razão disso, a tutela jurisdicional mais adequada e eficiente possível para o caso em apreço” (Paulino; Ballan

Junior, 2023, p 234), no caso, o Ministério Público assume esse papel de sujeito racional, no momento da proposição do ANPC, quando for a via mais adequada, célere e eficaz para imposição de sanção aos agentes corruptos.

Nesse momento, entram em campo as negociações das reprimendas e do ressarcimento integral do dano, tendo, de um lado, a figura do Estado protetor dos bens jurídicos da probidade administrativa e, portanto, sancionador, interessado no deslinde rápido e eficiente do litígio por meio do sistema de Justiça Multiportas e, de outro lado, tem-se o investigado/infrator que pode concordar com a proposição de resolução consensual na qualidade de colaborador ou, a fim de evitar longos anos sendo processado judicialmente, na qualidade de cumpridor das sanções impostas, num sistema de penalidade misto de direito civil reparador/indenizador (ressarcimento e multas) e direito administrativo sancionador (suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público, por certo período).

O Ministério Público e colegitimados, na qualidade de representantes dos interesses do Estado, na mesa de negociação do ANPC, carregam consigo alguns requisitos dos quais não poderão abrir mão, além daqueles estabelecidos em lei, como a descrição pormenorizada da conduta ilícita e modo operante dos agentes e demais pessoas envolvidas; a assunção do acordante quanto à responsabilidade dos atos descritos, comprometendo-se ao devido ressarcimento do dano e à cessação dos atos ilícitos identificados; o comprometimento com o prazo estabelecido no acordo, de modo que atenda aos interesses do acordante mas que não comprometa o direito de ação (prescrição); o cumprimento de obrigações específicas e detalhadas que atendam ao interesse público e às boas práticas administrativas; a destinação específica de parte dos recursos pecuniários ressarcidos à implementação e ao desenvolvimento de políticas públicas coordenadas pelo ente público lesado, demonstrando que os reflexos do acordo podem atingir proporções sistêmicas da boa governança; alguma(s) das sanções descritas no art. 12, da LIA, caso se trate de acordo de pura reprimenda; uma cláusula penal para o caso de descumprimento do acordo.

E, caso haja a confissão do demandado quanto à materialidade e à autoria dos atos ímprobos, sem querer adentrar a temática de ser obrigatória ou não no ANPC, é salutar destacar o impacto positivo para o deslinde e sancionamento nas outras áreas de responsabilização do direito, como o exemplo citado pelo autor Wanis (2023, p. 430), no campo eleitoral, “uma vez

confessada a prática dolosa do ato de improbidade que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, e homologado o ANPC por sentença judicial com trânsito em julgado, há incidência direta da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da LC n. 64/90”.

2.3 O acordo de não persecução cível como instrumento da Justiça Multiportas

A impossibilidade de negociação prevista na LIA, até 2019, era em decorrência dos reflexos da indisponibilidade de transação de direitos de interesse público e coletivo no Direito Processual Civil e Penal e em razão do princípio da obrigatoriedade para o Ministério Público de ter que processar/acusar em favor da tutela do patrimônio público e da probidade administrativa. No entanto, com as alterações legislativas civis e penais, a negociação passou a ser a palavra de ordem no acesso à Justiça Multiportas em detrimento do princípio da primazia do julgamento de mérito, se for o meio mais adequado para a solução do litígio.

A Lei de Improbidade Administrativa, norma regulamentadora do que é disposto no art. 37, § 4º, da CF, considera ato ímprobo que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, bem como os atos que causam prejuízo ao erário, sob qualquer ação ou omissão dolosa, como também os atos intencionais que resultam em enriquecimento ilícito e vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade do agente público⁹⁶.

Ela identifica os sujeitos ativos e os passivos dos atos de improbidade, descreve as condutas típicas e as respectivas cominações, visando, acima de tudo, à proteção eficiente do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa governança. É norma de Direito Administrativo sancionador, e em razão das altas reprimendas sancionadoras, fez constar no art. 17-D preocupação com os direitos e garantias individuais dos investigados/condenados, sem embargo, sua vocação inata é priorizar a proteção da probidade administrativa, cujos reflexos punitivos envolvem efeitos preventivos e de contenção do ilícito (Wanis, 2023, p. 411).

96 Lei n. 8.429/1992, arts. 2º, 9º, 10 e 11.

Por conseguinte, ainda citando a análise de Wanis (2023, p. 413), o patrimônio público, a moralidade administrativa e o direito à boa governança são direitos fundamentais, a bem da dignidade da pessoa humana, sendo, portanto, “parâmetros básicos para a interpretação e a concretização da própria ordem jurídica e da fixação das balizas e valores do Estado Democrático de Direito”, o qual, uma vez violado, fere direitos que são objeto de proteção normativa internacional e nacional, que estão presentes em diversas convenções internacionais de positividade de direitos humanos, inclusive a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, cujos valores humanos protegidos importam a toda a coletividade.

Por isso, é importante ressaltar que atos pormenorizados de improbidade administrativa, descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 (LIA) e em leis especiais⁹⁷, cuja configuração de enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da administração pública, praticado por agentes públicos, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função depende da demonstração do dolo ou da intenção de ser desonesto com a moralidade administrativa (Cerqueira, 2022, p. 20).

Noutro viés, em se tratando de probidade administrativa a sua abrangência foi ampliada pela Lei n. 14.230/2021, para abarcar, além do campo moral, também os deveres de honestidade, imparcialidade e de legalidade⁹⁸. Com isso, somente haverá a “improbidade” quando for comprovado na conduta funcional do agente público a intenção de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade⁹⁹, sendo necessária a aferição de dolo¹⁰⁰, ou seja, a vontade livre e consciente no atingimento de um resultado ilícito¹⁰¹, por parte do agente.

Uma vez comprovada a ilicitude e o dolo ou havendo indícios suficientes para tanto, na fase do inquérito civil, tem-se a possibilidade de dar início às tratativas para proposição de um acordo, caso verificada sua conveniência e a garantia da supremacia do interesse público.

97 Microssistema de Tutela do Patrimônio Público: Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições); Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei n. 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei n. 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses); Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas; e Decreto n. 9.203 (Governança) (Wanis, 2023, pp. 416-417).

98 Lei n. 8.429/1992, art. 11.

99 Lei n. 8.429/1992, arts.11, § 1º.

100 Lei n. 8.429/1992, arts.11, § 5º.

101 Lei n. 8.429/1992, arts.1º, § 2º.

Consultando a atuação funcional dos Ministérios Públicos Estaduais e do MPDFT, na plataforma digital do CNMP “MP um Retrato”, buscaram-se os dados de Inquérito Civil e Procedimento Preparatório: Movimentações Processuais em Inquérito civil, no ano de 2021, nível geográfico Brasil, com os seguintes resultados no assunto Improbidade Administrativa: foram instaurados 16.701 procedimentos extrajudiciais, dos quais 1.330 foram arquivados com TAC; 11.438 foram arquivados sem TAC; 37.411 estão em andamento; 15.380 foram finalizados; 2.520 foram concluídos pela petição inicial; 1.340 tiveram expedida recomendação; e 396 TACs¹⁰².

Quando afunilamos essas estatísticas para o nível geográfico região norte, MPTO, temos os seguintes dados para o ano de 2021, assunto improbidade administrativa: foram instaurados 582 inquéritos civis; 6 arquivados com TAC; 205 arquivados sem TAC; 462 estão em andamento; 120 foram finalizados; 5 tiveram petição inicial; 58 tiveram recomendação; e 2 TAC¹⁰³.

Antes da análise qualitativa desses dados é importante destacar a nota do CNMP, descrita ao final do quadro de estatísticas, ressaltando que existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento e que o rol de assuntos representados são os que constam nos anexos da Resolução CNMP n. 195/2019, ou seja, não é um rol exaustivo e, por isso, não deve ser totalizado¹⁰⁴.

Sobre os dados levantados por meio dos Relatórios BI MP um Retrato é possível verificar que, em âmbito nacional, a conclusão do procedimento extrajudicial, inquérito civil para apuração de ilícitos que configuram improbidade administrativa, com resolução consensual, como o TAC e a recomendação, ainda é pouco expressiva e os números denotam que muitos são arquivados sem resolução consensual e sem protocolo de petição inicial, o que é perfeitamente normal tendo em vista que, quando não confirmada ou não comprovada a ocorrência do ato de improbidade, a opção que resta é o arquivamento do feito.

Observando os dados relativos à atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins, é possível constatar que a resolução consensual no âmbito extrajudicial de inquéritos civis, utilizando o TAC e a recomendação, é ainda menos expressiva do que a atuação nacional,

102 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 7 jun. 2023.

103 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 7 jun. 2023.

104 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 13 jun. 2023.

assim como os números referentes ao protocolo de petições iniciais, sendo a maioria dos procedimentos arquivados sem TAC ou apenas finalizados. É importante ressaltar que a inexpressividade destes dados não reflete a produtividade ou o protagonismo da atuação dos membros do MPTO, ao contrário, expõe o quão complexo são a produção probatória e a demonstração do dolo específico nos atos tipificados como de improbidade administrativa.

Outrossim, esses dados corroboram a conclusão da pesquisa realizada pelo CNJ e coordenada por Luiz Manoel Gomes Júnior (2015, p. 85) de que é baixo o índice de ressarcimento dos danos causados ao erário e de que existem diversos mecanismos de autocomposição e reparação do patrimônio desviado, porém poucos são eficazes para minimizar os efeitos da morosidade dos julgamentos das ações de improbidade administrativa.

Importa ressaltar que o acordo de não persecução cível não consta no banco de dados do Relatório BI MP um Retrato, nos dados filtrados no nível geográfico Norte/MPTO, por ser uma taxonomia nova, criada em fevereiro de 2023 no sistema e-Ext, no qual são tramitados os procedimentos extrajudiciais do MPTO.

A hipótese para a pouca expressividade na atuação consensual do MPTO pode vir da cultura demandista ainda preponderante na instituição, moldada pela formação acadêmica tradicional dos membros voltada para a judicialização dos conflitos como a melhor forma de garantia de acesso à justiça, como também pelos padrões exigidos no concurso seletivo para Promotores de Justiça, o qual ainda faz referência a práticas demandistas de prestação jurisdicional como técnica de atuação esperada na carreira.

De outro lado, também existe a hipótese da resistência à nova mentalidade da primazia da consensualidade e resistência à utilização de mecanismos de negociação como forma de resolução dos litígios, dificultados pela ausência de uma política institucional de incentivo e de disseminação de boas práticas positivas na resolução de casos complexos relativos à improbidade administrativa, cujo protagonismo do Promotor de Justiça tenha sido determinante para o sucesso da transação.

A mudança de paradigmas consolidados no fenômeno da contratualização ultrapassou o campo do direito privado e ingressou também nos campos do direito público, compondo, nesses foros, mecanismos de cooperação entre o Estado e o indivíduo na produção normativa (Cabral, 2015, p. 542) e nas práticas autocompositivas que podem gerar, a curto prazo, a inse-

gurança jurídica da transformação da era processual para a era dos negócios jurídicos processuais e extraprocessuais, marcadas, preponderantemente, pela consensualidade e pela inovação digital. Especificamente em relação ao ANPC, já está vigente e normatizado pela LIA e conforme for praticado nas Promotorias de Justiça, com o apoio do repositório e da regulamentação interna de controle, que são as sugestões de tecnologia social produzidas nessa pesquisa, será mais uma das portas recorrentes de acesso à justiça, a longo prazo.

3 IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS

Inovação é a palavra de maior recorrência no Poder Judiciário, em toda sua extensão, numa urgência permanente de que “é preciso mudar, romper padrões, reestruturar, redirecionar a força de trabalho, questionar opções e rumos” (Ferraz; Munch, 2021, p. 12). Ainda de acordo com os autores, muitas foram as mudanças implementadas, ao longo das últimas três décadas, no sentido de fazer uma justiça mais acessível, efetiva, eficiente e isonômica para todos, medidas que vão desde a especialização de varas, aumento do quantitativo de servidores, desenvolvimento e uso de novas tecnologias, monitoramento da produtividade, incentivo de formação e aperfeiçoamento dos integrantes da Justiça a investimento em gestão de pessoas e de processos.

Pesquisar sobre o acordo de não persecução cível como instrumento da Justiça Multiportas, no Ministério Público do Estado do Tocantins, exige observar a operacionalização demandista em paralelo com as inovações tecnológicas e alterações legislativas para se alcançar a tutela da probidade de maneira menos complexa e, por conseguinte, limitar os efeitos colaterais da impunidade, responsabilizando agentes ímprobos na contemporaneidade de seus desvios ilícitos, trilhando múltiplos mecanismos para se chegar a essa finalidade, conforme a especificidade de cada negociação, com a mínima intervenção da prestação jurisdicional estatal.

A materialização do ANPC exige uma prospecção de caminhos que parte de uma investigação elucidativa o suficiente para transformar a persecução cível num negócio bilateral, com impactos positivos para a sociedade e também para o acordante, de tal sorte que justifique a transação do bem jurídico indisponível, do ressarcimento do dano e das possíveis sanções cominatórias com o sujeito racional, mediante análise do custo da responsabilização diferenciada do benefício da impunidade.

Nesse aspecto, o Ministério Público do Estado do Tocantins tem condições de atuar na negociação contando com o apoio multidisciplinar do Grupo de Atuação Especial na Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa (GAEPP)¹⁰⁵, do Centro de Apoio Opera-

¹⁰⁵ Resolução n. 001/2009/CPJ, instituí, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, o Grupo de Atuação Especial na Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa.

cional do Patrimônio Público (CAOPP)¹⁰⁶ e do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia)¹⁰⁷, fomentando não só o protagonismo de acesso à Justiça Multiportas no âmbito extrajudicial como também promovendo o desenvolvimento humano, a sustentabilidade, a desburocratização e a transparência com o dinheiro público.

Desde a vigência do Pacote Anticrime, Lei n. 13.964/2019, o ANPC foi objeto de estudo interno no MPTO para regulamentação conforme as normas que dispõem sobre a tramitação dos procedimentos extrajudiciais, de modo a refletir a melhor maneira dialogal, convencional e colaborativa de restaurar os malefícios dos atos ímprobos, consoante as múltiplas possibilidades de sanções punitivas.

Em 2021, após a publicação da Lei n. 14.230/2021, que alterou a LIA, a Procuradoria-Geral de Justiça do MPTO minutou¹⁰⁸ uma alteração da Resolução CSMP n. 005/2018, para disciplinar os parâmetros procedimentais a serem observados na celebração do acordo de não persecução cível, na realização de audiências virtuais para instrução dos procedimentos extrajudiciais e nas comunicações, notificações e intimações de atos por meio de aplicativos de mensagens instantâneas, correio eletrônico ou recursos tecnológicos similares. Todavia, respectiva proposta não foi implementada e, atualmente, no âmbito do Ministério Público tocan-tinense, não há regulamentação específica para o ANPC.

Em que pese a ausência de regulamentação interna na instituição, em nada obsta a celebração do acordo, haja vista os parâmetros dispostos na LIA e na Resolução CSMP n. 005/2018, que preveem o conteúdo mínimo a ser disposto na negociação: a indicação das partes e seus respectivos celebrantes; a descrição objetiva e determinada do fato e da conduta ilícita praticada; subsunção da conduta ilícita imputada à específica previsão legal de modalidade de ato de improbidade administrativa; as sanções negociadas; a reparação do dano material e/ou perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, quando for o caso; a reparação de danos morais coletivos, se for o caso; o compromisso de cessação e não reiteração da conduta; a forma de execução do acordo; o prazo para o cumprimento do valor avençado, observando e afastando a

¹⁰⁶ Ato PGJ n. 046/2014, disciplina a organização, o funcionamento e as atividades dos Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Estado do Tocantins, alterado pelo Ato PGJ n. 025/2022.

¹⁰⁷ Ato PGJ n. 106/2018, institui o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição no Ministério Público do Estado do Tocantins.

¹⁰⁸ Procedimento Administrativo nº 19.30.1072.0000054/2021-60.

ocorrência da prescrição, inclusive adotando a medida legal específica para esse fim; as hipóteses de rescisão e de extinção do acordo; a previsão da cláusula penal no caso de descumprimento do acordo; a previsão de eventual resolução, perda de efeito ou rescisão do acordo, por responsabilidade do compromissário, não implicará a invalidação da prova por ele fornecida ou dela derivada; a advertência de que a eficácia do ANPC está condicionada à aprovação pelo Conselho Superior do Ministério Público, se celebrado em fase extrajudicial, como também à homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Outrossim, o termo de acordo deve conter a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas de governança. Também deve conter a oitiva do ente federativo lesado, não se exigindo sua aquiescência como requisito de validade ou eficácia do acordo.

A competência para apuração do valor do dano a ser ressarcido pelo agente ímprobo é do Ministério Público, enquanto proponente do acordo. Contudo, deverá ser ouvido o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, o qual, no prazo de 90 dias, se manifestará com a indicação dos parâmetros utilizados, nos termos do art. 17-B, § 3º, da LIA. Referida manifestação não vincula o MPTO aos cálculos apresentados por aquele Tribunal e, em caso de entendimento divergente, deverá o membro proponente tomar a decisão, fundamentada, sobre qual valor adotará para fins de ressarcimento ao erário.

Ademais, nos casos de valores incontroversos que reclamem apenas cálculos aritméticos, o MPTO encaminhará a consulta ao Tribunal de Contas, demonstrando o montante a ser ressarcido, cabendo à Corte de Contas somente a sua confirmação ou impugnação, semelhante ao disposto no § 2º do art. 509 do Código de Processo Civil.

Os acordos de não persecução cível celebrados na fase extrajudicial somente produzirão efeitos legais após a sua aprovação pelo Conselho Superior do Ministério Público, que tem o prazo máximo de 60 dias para analisá-los. O CSMP, para fins de aprovação do acordo, verificará a regularidade, a legalidade, a proporcionalidade e a razoabilidade, bem como a pertinência do seu objeto jurídico.

Caso o acordo seja reprovado pelo CSMP, os autos do inquérito civil ou de procedimento preparatório serão devolvidos ao órgão de origem, designando-se outro membro para prosseguir nas investigações ou propor a ação de improbidade administrativa. Se aprovado, será instaurado procedimento administrativo para o acompanhamento do cumprimento de suas cláusulas, mediante comunicação ao CSMP.

Os autos relativos ao inquérito civil ou ao procedimento preparatório serão arquivados por ato do membro do MPTO, todavia serão mantidos em posse do órgão de execução até o implemento total das cláusulas do acordo de não persecução cível, sem prejuízo do desarquivamento, em caso de descumprimento do acordo.

O Ministério Público pode negociar com todos os envolvidos nos atos ímprobos ou com apenas alguns interessados, assim como pode abranger a integralidade dos fatos investigados ou apenas parte, prosseguindo a persecução cível em relação aos demais que não aceitaram o acordo ou em relação aos fatos não negociados.

A homologação judicial é obrigatória e, se feita em âmbito extrajudicial, será encaminhada ao Poder Judiciário após a aprovação do Conselho Superior do Ministério Público. No entanto, antes da homologação judicial, há a possibilidade da desistência pelas partes, cuja decisão não importará o reconhecimento da prática do ato ilícito investigado, não impedirá a utilização das provas fornecidas pelo investigado em seu desfavor e não poderá ser usada para iniciar nova investigação, exceto quando o MPTO tiver acesso às provas produzidas por outros meios.

Cumprido integralmente o acordo, será declarado adimplido e será promovido o arquivamento do procedimento administrativo. Se descumprido, o acordante perderá os benefícios pactuados; ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 anos; terá o vencimento antecipado de todas as parcelas não pagas, incluindo os valores referentes à multa civil e os valores pertinentes aos danos causados e às cláusulas de perda de bens e valores.

Por fim, será instaurado ou retomado o inquérito civil ou o procedimento preparatório referente aos fatos objeto do acordo ou ajuizada ou retomada a ação civil de improbidade administrativa, conforme o caso, sem prejuízo de utilização das informações prestadas e dos documentos fornecidos ou executadas as condições acordadas, se for do interesse público e se estiver convencionado expressamente no acordo.

No Ministério Público tocantinense, as tratativas que envolverem ilícitos de corrupção e atos ímprobos, puníveis nas esferas cível e criminal, poderão ser negociados de forma conjunta pelos órgãos de execução com atribuição nas respectivas áreas de atuação, em instrumentos distintos, com vistas à celebração de acordo de colaboração premiada, do acordo de não persecução cível e do acordo de não persecução penal, de forma a evitar possíveis incompatibilidades entre o avençado em cada esfera e, conseqüentemente, evitando-se a insegurança de poder ser penalizado pelo mesmo motivo.

Os valores pecuniários recebidos referentes ao ressarcimento de dano ao erário e aos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio serão revertidos à pessoa jurídica lesada. Já os recursos provenientes de multa civil ou outra espécie de cominação por descumprimento de obrigações assumidas, poderão ser destinados ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins (FUMP), consoante o disposto no art. 261 da Lei Complementar Estadual n. 51/2008 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins).

Os valores referentes à reparação de danos decorrentes de direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado e as liquidações de multas, deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985, bem como podem ser destinados a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza ou apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos e podem ser depositados em contas judiciais ou fundos específicos previstos em lei.

Quanto aos valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos, deverão ser revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.

O texto completo de sugestão de regulamentação do ANPC no MPTO consta no Capítulo 5 Propostas de Tecnologias Sociais, 5.1 Minuta de Resolução.

A título de exemplificação e divulgação de boas práticas, a 1ª Procuradoria de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins, durante a tramitação do recurso de apelação, celebrou ANPC, em 22 de julho de 2021, com as pessoas jurídicas processadas na ação de im-

probidade administrativa¹⁰⁹ e com a anuência do ente interessado, objetivando o ressarcimento aos cofres públicos, por meio de dação em pagamento de imóveis, na ordem aproximada de R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais).

O acordo consta no evento 92 da ação de improbidade n. 0018060-33.2015.8.27.2729 - TJTO, a qual ainda está em curso, pois seguiu com a persecução cível em relação aos demais agentes ímprobos demandados, não signatários do ANPC. Ele tem natureza compensatória e prazo estipulado em 18 meses para cumprimento da reparação dos danos.

As empresas compromissárias manifestaram interesse em reparar os alegados prejuízos causados ao ente público Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins (Igeprev), porque atuaram como administradora e gestora do fundo de investimento em participações *Viaja Brasil Private Equity*, no qual foram feitos aportes financeiros com o dinheiro do instituto de previdência, cuja responsabilização é objeto da citada ação de improbidade.

Em contrapartida ao cumprimento do acordo, após a homologação judicial, as empresas seriam excluídas do polo passivo da demanda, efetuando-se o desbloqueio dos valores constritos nas contas bancárias das compromissárias, haja vista o pleno interesse em solucionar a demanda por meio consensual.

Ainda sobre o acordo, não foram convencionadas sanções do art. 12, da LIA, nem multa civil, constando na cláusula penal apenas multa por descumprimento das obrigações avençadas. Houve eleição do foro e ficou acordado que a celebração do ANPC não implicaria a assunção de responsabilidades de natureza civil, administrativa e penal, como também a admissão de culpa quanto à prática de ato de improbidade administrativa.

O ANPC teve a aprovação do CSMP e fez constar no subitem de condição de eficácia da transação o termo de que as tratativas tinham a finalidade de mitigar os riscos ante a demora e a incerteza do resultado da demanda judicial, garantindo substancial ressarcimento ao erário do valor pecuniário correspondente ao integral prejuízo apurado, atendendo ao princípio da resolutividade.

Embora tenha sido protocolado em 2021, na vigência da Lei n. 13.964/2019, só foi homologado judicialmente, em grau recursal, na data de 22 de março de 2023, quase 2 anos após

109 Ação de Improbidade Administrativa n. 0018060-33.2015.8.27.2729 – TJTO.

a celebração, sob a vigência da Lei n. 14.230/2021, conforme ementa do evento 191 dos autos citados.

O acompanhamento extrajudicial e a fiscalização do cumprimento do acordo ficou a cargo da 22ª Promotoria de Justiça da Capital, proponente da ação de improbidade administrativa, a quem coube monitorar o integral cumprimento da execução do Plano de Gestão dos Imóveis dados em pagamento e as respectivas transferências e documentações de registro para o patrimônio do Igeprev.

Em referência à taxonomia, para fins estatísticos, é importante observar que o ANPC em questão foi protocolado na ação de improbidade como título e evento “petição” e “anexos”, sem menção a acordo ou a homologação de acordo, fato que revela a dificuldade em identificar quantos acordos foram celebrados desde o ano de 2020 até 2023, judicial ou extrajudicialmente, no intuito de demonstrar, em números, a resolutividade e o protagonismo do MPTO no âmbito da consensualidade.

3.1 O TAC no Ministério Público do Estado do Tocantins: carência de ferramentas de quantificação e de acesso

Ao buscar os dados quantitativos dos termos de ajustamento de conduta, na área de improbidade administrativa, verificou-se que todos os termos, indistintamente, são publicados no sítio eletrônico da instituição, nos ícones de acesso rápido, título “Termos de Ajustamento de Conduta firmados”¹¹⁰. Nesse banco de dados é possível realizar pesquisa por palavra-chave e por ano, bem como, noutro *link*, acessar TACs físicos.

No primeiro teste, usou-se a palavra-chave “improbidade” em todos os anos e o resultado foi: “Não foram localizados Termos de Ajustamento de Conduta neste período.” Os testes seguintes deram o mesmo resultado para as palavras-chave: “improbidade administrativa”, “probidade”, “princípios”, “acordo”, “improbo”, “corrupção”, “enriquecimento”, “lesão”, “prejuízo” e “administração”, em todos os anos.

Em seguida, pelo razoável quantitativo de arquivos publicados, por ano, consultou-se um por um, verificando o assunto e o objeto do termo de ajustamento, dentre os quais foi pos-
110 Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/servicos/tacs/>. Acesso em 23 jun. 2023.

sível selecionar, com o critério taxonomia por assunto, área de abrangência Direito Administrativo, especificamente, o tema improbidade administrativa, conforme publicizado no *site* do MPTO, a seguinte amostra:

	Número	Assunto
1	2017.0002247	Cumulação ilegal de cargos no âmbito do SUS.
2	2017.0001306	Concurso Público São Salvador do Tocantins/TO.
3	2017.0000915	Autuação de Notícia de Fato oriunda do Poder Judiciário, interessados João Dcher, Município de Arraias e outro.
4	2017.0001306	Concurso Público São Salvador do Tocantins/TO.
5	2017.0001547	Inércia na realização de concurso público pelo município de Cariri do Tocantins.
6	2018.0008637	Emprego de servidores e veículos oficiais em obras e serviços particulares no Município de Gurupi.
7	2018.0000228	Suposta irregularidade na licitação tomada de preços Edital nº 006/2017.
8	2018.0009086	Usurpação de função pública no escritório regional do Naturatins em Gurupi.
9	2018.0008746	Concurso Público Palmeirópolis.
10	2018.0010223	Atos ímprobos no escritório regional do Naturatins em Gurupi.
11	2019.0002214	PPICP n. 005/2019. Adequação dos pagamentos realizados pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, a título de Cota de Atividade Parlamentar (CODAP).
12	2019.0003065	TAC improbidade administrativa - Valdimar Antonio de Lima.
13	2019.0006704	Ofício n. 278/2019/GABPR, processo nº 3262/2018 - representação decorrente da fiscalização empreendida no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Crixás do Tocantins.
14	2019.0002775	Fiscalização do Termo de Ajustamento de Conduta - Concurso Público de Palmeirópolis/TO.
15	2019.0000623	Abuso de autoridade na gerência do Naturatins em Gurupi.
16	2019.0000969	Fiscalização do Termo de Ajustamento de Conduta - Concurso Público de São Salvador do Tocantins.
17	2020.0004117	Uso Indevido de Diárias na Câmara Municipal de São Salvador do Tocantins/TO.
18	2020.0000260	Apuração de contratação de serviços advocatícios em São Salvador do

		Tocantins/TO, sem licitação pela Prefeitura Municipal.
19	2020.0000393	Contratação de contadores sem processo seletivo pela Câmara Municipal de São Salvador do Tocantins/TO.
20	2020.0001465	Acompanhamento TAC - Serviços Contábeis - Câmara Municipal de São Salvador.
21	2020.0000263	Apuração de contratação de serviços advocatícios em Palmeirópolis/TO, sem licitação pela Câmara Municipal.
22	2020.0002340	Acompanhar o andamento do concurso público para provimento de vagas do Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Figueirópolis/TO
23	2021.0003172	Contratação ilícita. Nepotismo. Prefeitura de Ananás/TO.
24	2021.0007150	Processo Administrativo deflagrado para acompanhamento do TAC firmado com a Associação de Cabos e Soldados de Porto Nacional.

Tabela 1. Catalogação de Termos de Ajustamento de Conduta.

O critério temporal ficou delimitado entre os anos de 2017 a 2022, contabilizando-se 24 TACs, assim distribuídos: 5 no ano de 2017, 5 no ano de 2018, 6 no ano de 2019, 6 no ano de 2020 e 2 no ano de 2021.

É importante destacar que desde o ano de 2017, conforme Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público n. 179, é possível fazer termos de ajustamento de conduta no âmbito da improbidade administrativa, prática, inclusive, incentivada pela Resolução do Conselho Superior do MPTO n. 005/2018 e pelo Ato da Procuradoria-Geral de Justiça do MPTO n. 106/2018, que instituiu o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição no Ministério Público do Estado do Tocantins, denominado Nupia.

Não há critérios nos campos de busca para o quesito “cumprimento do TAC”, por isso eles foram listados apenas por ano, número de processo e assunto.

O quantitativo de TACs firmados no período da amostra (2017-2022), um total de 24, não bate com os números contabilizados pelo CNMP, por meio do referencial estatístico “MP um Retrato”. Embora difícil a comparação, em razão da diferença entre os períodos da amostra, especificamente no ano de 2021, único período coincidente da pesquisa, o *site* do MPTO publicou 2 TACs firmados na área de improbidade administrativa, enquanto que o CNMP publicou 6 inquéritos civis arquivados com TAC e 2 TACs firmados¹¹¹.

¹¹¹ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 7 jun. 2023.

A fim de confirmar esses dados estatísticos, foi consultada a Corregedoria-Geral do Ministério Público a respeito dos dados quantitativos de TACs firmados pelo MPTO, no período da amostra, 2017-2022, obtendo-se a seguinte resposta:

Protocolo 07010592021202373

Assunto: Resposta ao Despacho 920253. Procedimento 2023.0006671

Em atenção ao despacho 920253, procedimento 2023.0006671, o qual solicita informações acerca da quantidade de processos instaurados e finalizados com Termos de Ajuste de Conduta e acordo de não persecução cível, venho por meio deste informar os seguintes dados:

Termos de Ajustamento de Conduta firmados (todas as Promotorias e Procuradorias): 277

Acordo de não persecução cível: 1

Departamento de Estatística – Corregedoria-Geral do MPTO

A despeito do desencontro de quantitativo de dados em relação ao TAC nos bancos de dados do MPTO e do CNMP, para ambos permanece o registro diminuto para a opção alternativa ou adequada de solução de litígios em improbidade administrativa pelo método consensual, cujas ínfimas amostras dificultam avaliar se de fato o TAC está servindo como instrumento da Justiça Multiportas, como também denota a carência de ferramentas de quantificação e de acesso aos termos.

Em relação à análise qualitativa, por exemplo, não é possível responder se foram eficazes os TACs firmados no âmbito do MPTO, pois não há dados registrados sobre a conclusão e cumprimento dos termos.

3.2 Os acordos de não persecução cível no Ministério Público do Estado do Tocantins: carência de ferramentas de quantificação e de acesso

Em janeiro de 2020 entraram em vigor as alterações implementadas pelo Pacote Anticrime, Lei n. 13.964/2019, dentre elas a contida no art. 6º, admitindo, finalmente, a celebração de acordo de não persecução cível na improbidade administrativa, cuja normatização preambular configurou-se como meio alternativo e complementar para fins de responsabilização, na forma consensual, de condutas descritas na Lei n. 8.429/1992.

Referida alteração normativa pode ter influenciado o quantitativo de TACs firmados a partir do ano de 2020, haja vista a formalização do acordo de não persecução cível como instrumento da Justiça Multiportas, complementar e substitutivo do termo de ajustamento de conduta. A partir dessa premissa, a pesquisa delimita o período de janeiro de 2020 a fevereiro de 2023 como amostra da análise quantitativa e qualitativa dos dados.

Ao buscar os dados quantitativos de ANPC firmados a partir de 2020, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, verificou-se, também, carência de ferramentas de quantificação e de acesso aos acordos, tanto no sistema e-Proc quanto no sistema e-Ext, especialmente em relação à definição da taxonomia vinculada àqueles sistemas, tanto é que a Corregedoria-Geral do Ministério Público só tem contabilizado um único acordo de não persecução cível, enquanto que o sistema e-Proc tem registrado número superior, consoante se destaca.

O primeiro processo analisado foi a ação de improbidade administrativa n. 00180603320158272729, comentada na primeira parte deste capítulo, na qual foi firmado o ANPC pela 1ª Procuradoria de Justiça do MPTO, no evento 92. Da análise dos autos é possível observar que naquele evento estão vinculados os termos “petição” e “anexos”, sem menções a “acordo” ou a “homologação de acordo”, fato que revela a dificuldade em identificar quantos acordos foram celebrados desde o ano de 2020 até o ano de 2023, judicialmente, o que também prejudica a amostra estatística da resolutividade do MPTO, no âmbito da consensualidade.

Extrajudicialmente, ocorreu o mesmo apagão de dados para fins estatísticos dessa pesquisa, pois não foi possível estabelecer um critério de busca, por assunto, para análise quantitativa de ANPCs que foram celebrados desde o ano de 2020 até fevereiro de 2023. A respectiva taxonomia só foi implementada no sistema e-Ext com o critério seletivo “acordo” ou “ANPC”, em fevereiro de 2023.

Com isso, os ANPCs celebrados extrajudicialmente no MPTO não têm referência quantitativa e os celebrados no curso das ações de improbidade administrativa foram contabilizados a partir de pesquisa no sistema e-Proc, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, com os termos “acordo” ou “homologação de acordo”, os quais estão listados na planilha a seguir.

É importante ressaltar que em razão da ausência de referência taxonômica nos anos de 2020 a 2022, os dados constantes nessa planilha podem não retratar o quantitativo real dos acordos celebrados pela instituição:

Processo	Comarca	Promotoria	Data do acordo	Ano do acordo	Homologação	Data pedido de homologação	Data de homologação
00348530820198272729	Palmas	22ª PJ da Capital	01/11/2022	2022	Não homologado	01/11/2022	
00058169620208272729	Palmas	22ª PJ da Capital	18/03/2022	2022	Não homologado	08/02/2023	
00031575620218272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	20/07/2021	2021	Homologado	20/07/2021	21/07/2021
00039710520208272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	12/08/2021	2021	Homologado	17/08/2021	18/08/2021
00048792820218272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	09/08/2021	2021	Homologado	17/08/2021	15/12/2021
00017848720218272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	12/08/2021	2021	Homologado	13/09/2021	15/12/2021
00095344820188272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	22/02/2022	2022	Homologado	10/03/2023	10/05/2023
00170598120188272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	22/02/2023	2023	Homologado	25/02/2023	03/03/2023
00064532820178272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	29/11/2021	2021	Homologado	20/01/2022	08/02/2022
00035886620168272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	02/03/2023	2023	Homologado	17/03/2023	04/04/2023
00030972020208272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	29/11/2021	2021	Homologado	12/02/2022	08/04/2022
00049616420188272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	29/11/2021	2021	Homologado	21/10/2022	08/12/2022
00061573520198272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	29/11/2021	2021	Homologado	12/02/2022	06/07/2022
00098920820218272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	15/09/2022	2022	Homologado	12/02/2022	05/04/2022
00026864520188272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	22/02/2022	2022	Homologado	22/03/2022	03/08/2022
00076013520218272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	20/07/2022	2022	Homologado	21/07/2022	24/05/2023
00095344820188272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	10/03/2023	2023	Homologado	10/03/2023	10/05/2023
00163167120188272737	Porto	5ª PJ de Porto	27/07/2022	2022	Homologado	28/07/2022	03/08/2022

	Nacional	Nacional						
00089423820178272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	17/08/2022	2022	Homologado	22/08/2022	28/09/2022	
00074650420228272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	08/08/2022	2022	Homologado	24/08/2022	01/09/2022	
00106947420198272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	24/08/2022	2022	Homologado	24/08/2022	6/10/2022	
00020391120228272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	24/08/2022	2022	Homologado	24/08/2022	07/02/2023	
00138235320208272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	25/08/2022	2022	Homologado	25/08/2022	04/11/2022	
00076893920228272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	10/10/2022	2022	Homologado	10/10/2022	14/10/2022	
00139571720198272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	29/09/2022	2022	Homologado	10/10/2022	14/10/2022	
00055666820228272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	06/10/2022	2022	Homologado	13/10/2022	14/10/2022	
00064067820228272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	22/11/2022	2022	Homologado	04/12/2022	22/02/2023	
00087722720218272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	29/09/2022	2022	Homologado	04/12/2022	07/02/2023	
00025698820178272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	09/02/2023	2023	Homologado	09/02/2023	16/05/2023	
00152514120188272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	17/02/2023	2023	Homologado	17/02/2023	02/03/2023	
00170598120188272737	Porto Nacional	5ª PJ de Porto Nacional	25/03/2023	2023	Homologado	25/02/2023	03/03/2023	
00180603320158272729	Palmas	1ª Procuradoria	22/07/2021	2021	Homologado	05/04/2022	31/03/2023	

Tabela 2. Catalogação de Acordos de não persecução cível.

Com base nos processos listados na planilha, os acordos de não persecução cível estão assim distribuídos:

<i>Promotoria/Procuradoria</i>	<i>Quantitativo</i>
1ª Procuradoria	1
22ª PJ da Capital	2
5ª PJ de Porto Nacional	29
Total geral	32

Figura 1. Quantitativo de ANPC por Procuradoria/Promotoria.

Graficamente, os acordos estão distribuídos da seguinte forma, segundo os dados da planilha:

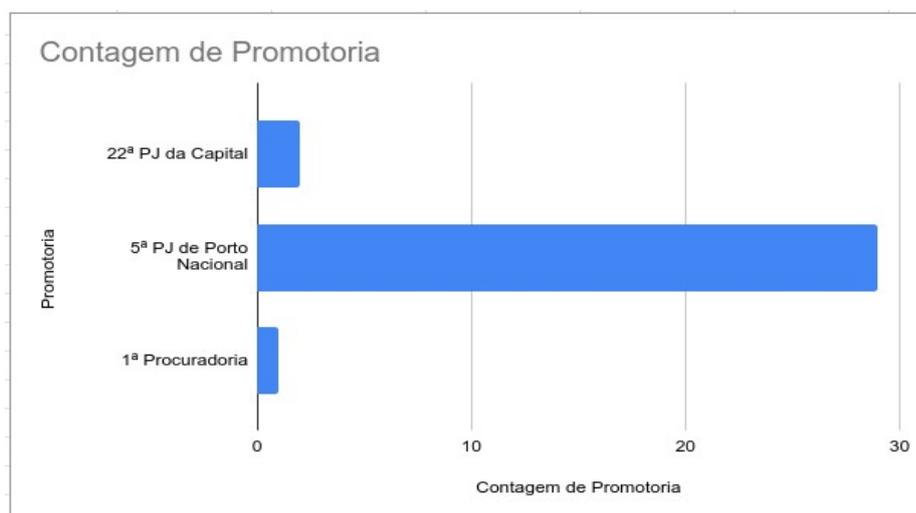


Figura 2. Contagem de ANPC por Promotoria.

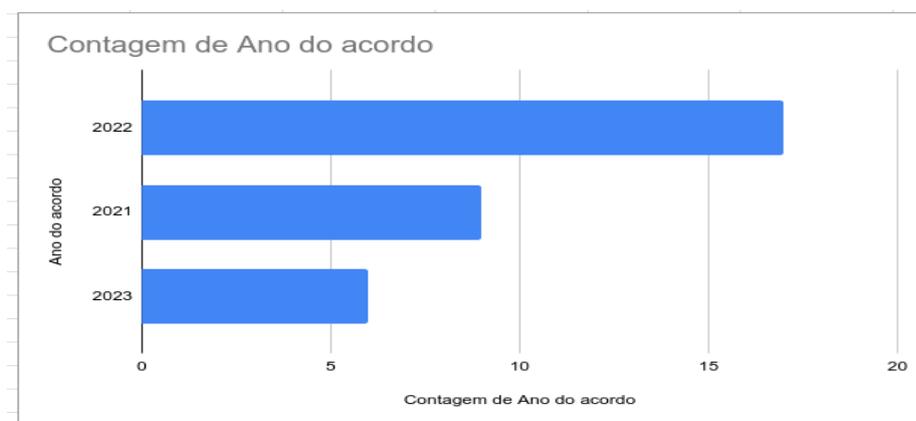


Figura 3. Contagem de ANPC por ano.

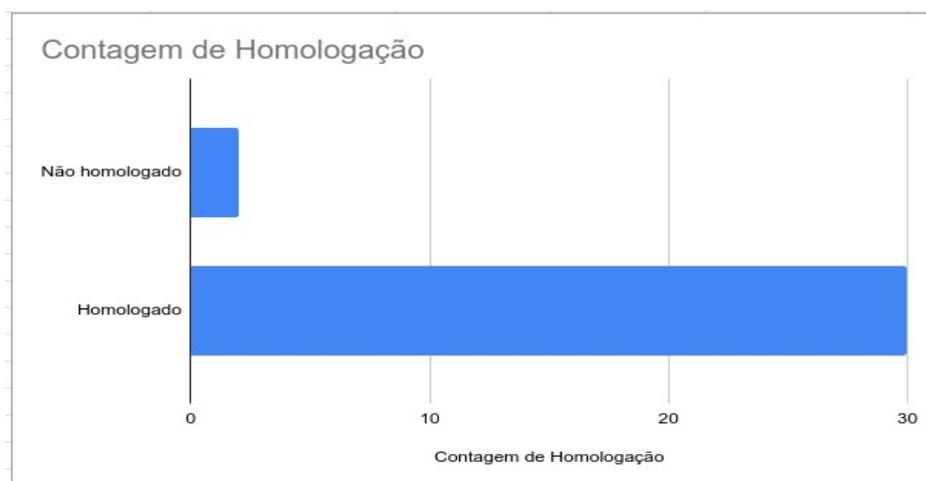


Figura 4. Contagem de ANPC por homologação.

O banco de dados do CNMP, “MP um Retrato”, também não faz referência ao quantitativo de acordos de não persecução cível celebrados pelos Ministérios Públicos Federal e Estaduais.

Numa referência comparativa da pesquisa para este Relatório Técnico, consultaram-se os dados do Painel Estatístico do CNJ¹¹², entre 2020 a 2023, relativos ao Poder Judiciário do Estado do Tocantins, assunto Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público, quantidade de novos casos por assunto, obtendo-se os seguintes resultados para os termos “dano ao erário”, “abuso de poder” e “violação dos princípios administrativos”:

Novos casos	2020	2021	2022	2023
Dano ao erário	599	468	296	70
Abuso de poder	532	779	679	142
Violação aos princípios administrativos	369	354	239	36
Total	1500	1601	1214	248

Tabela 3. Novos casos de assunto de improbidade administrativa por ano.

Observa-se, portanto, que as demandas judiciais em ações de improbidade administrativa ainda são a forma predominante de resolução e responsabilização pela prática de atos ilícitos, quando comparados aos números de ANPCs e TACs. Mesmo em tempos de Justiça

¹¹² Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 29 jun. 2023.

4.0 e primazia da consensualidade, o Ministério Público, como um dos titulares da ação de improbidade administrativa, tem buscado no Poder Judiciário, quase que exclusivamente, o acesso à justiça.

A partir desses dados, é importante mencionar alguns indicadores de desempenho da Justiça, com base nos dados disponíveis no DataJud, como o percentual de taxa de congestionamento e índice de atendimento à demanda, por meio dos quais é possível identificar os gargalos da morosidade processual.

A taxa de congestionamento é definida pelo CNJ como o “indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados)”, ressaltando-se que, considerando todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido à existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base (CNJ, 2023, p. 103-104).

Em consulta à taxa de congestionamento bruta por ano para os 5 maiores assuntos, por processos pendentes, com o termo “Dano ao Erário” nos tópicos, é possível notar um alto índice de congestionamento, o qual, inclusive, vem aumentando nos últimos 12 meses, consoante a tabela compilada do Painel Estatístico do CNJ¹¹³:

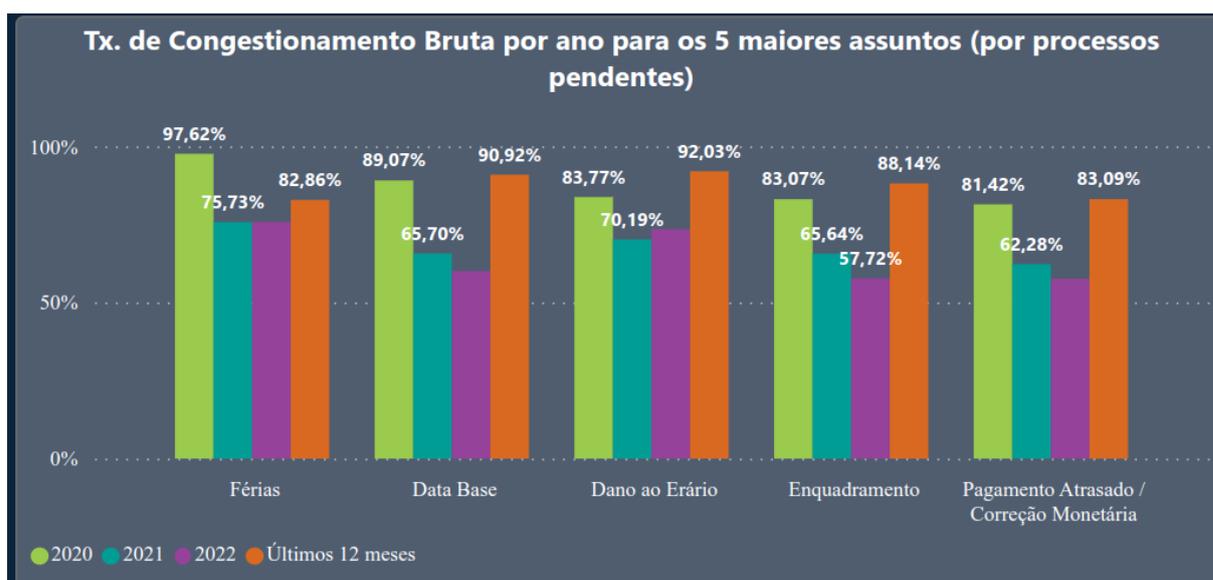


Figura 5. Taxa de Congestionamento Bruta por ano para os 5 maiores assuntos.

113 <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>

Da análise desses dados é possível inferir que: a) não existe um registro sistematizado e público dos acordos de não persecução cível (ANPCs) e dos termos de ajustamento de conduta (TACs) firmados no âmbito do Ministério Público estadual; b) há uma notória ausência de política de incentivo e promoção no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins que fomente a resolução consensual de conflitos na área da improbidade administrativa por meio dos instrumentos consensuais TAC e ANPC; c) o perfil comportamental de atuação e enfrentamento dos atos de corrupção e atos ímprobos, no MPTO, ainda é demandista de judicialização de ações como meio de acesso à justiça, visto que utiliza, majoritariamente, a porta de acesso tradicional do Poder Judiciário, com a ritualística processual; d) por preferir o método tradicional de acesso à justiça, o MPTO esbarra na morosidade demonstrada pelo alto índice de congestionamento dos processos que envolvem as demandas de improbidade administrativa, o que fatalmente contribui para a ausência de efetividade nas sanções e reparações de danos ao erário; e) a morosidade resulta na ineficiência da persecução civil, favorecendo a impunidade, oportunizando ao agente ímprobo, naquela análise de custo-benefício, escolher ser corrupto a temer a penalidade.

3.3 Análise das ações civis de improbidade administrativa ajuizadas pela Força-Tarefa do Ministério Público do Estado do Tocantins

A Força-Tarefa de Tutela do Patrimônio Público, do Ministério Público do Estado do Tocantins, foi um grupo específico de trabalho instituído pela Portaria da Procuradoria-Geral de Justiça n. 160/2010, com a finalidade de investigar possíveis atos de improbidade administrativa no Estado do Tocantins, decorrentes de um contrato que tinha por objeto a construção de várias obras de engenharia em diversos municípios tocantinenses.

O grupo de trabalho foi criado em 2010 e teve sua atuação estendida até o ano de 2020, quando foi oficialmente encerrado, após o ajuizamento da última ACP, cujo acompanhamento e impulsionamento processual ficou no encargo da 9ª Promotoria de Justiça da Capital, especializada em Patrimônio Público. Nesse período de existência da Força-Tarefa, foram ajuizadas 88 ações civis, tanto de responsabilização por improbidade e ressarcimento,

quanto exclusivamente de ressarcimento, geralmente, por motivos de prescrição do direito de sanção.

Durante a década de trabalho da Força-Tarefa (2010 – 2020), a LIA vigorou sem muitas alterações substanciais, portanto as ações judiciais originadas nesse núcleo objetivaram a responsabilização dos agentes pela prática de atos de improbidade administrativa e seguiram o disposto na Lei n. 8.429/1992, a qual previa no art. 17 o rito ordinário da ação principal e no § 1º vedava a transação, acordo ou conciliação nas respectivas ações civis públicas de responsabilização¹¹⁴, pois, até então, o entendimento era de que não se podia negociar com a *res publica*, haja vista o interesse indisponível da coletividade.

Diante desse quadro legislativo, a única possibilidade de responsabilização do agente ímprobo e do ressarcimento do dano era por meio da justiça, com o ajuizamento das ações civis de improbidade administrativa, submetidas ao rito do microsistema de tutela coletiva, as quais contavam com uma ritualística processual complexa e muitas vezes demorada, envolvendo vários demandados, geralmente, pessoas físicas e jurídicas assistidas por excelentes bancas de advocacia que se utilizam de todas as possibilidades recursais para dificultar o andamento processual, como técnica de defesa e infinitos recursos.

A amostra a seguir contabilizou as 88 ações ajuizadas entre os anos de 2010 e 2020, pelo núcleo da Força-Tarefa, com o objetivo de verificar os últimos andamentos processuais de cada uma delas e quantas foram sentenciadas nesse período. A consulta foi feita no sistema e-Proc do TJTO, nos meses de junho e julho de 2023:

Total de Processos Listados:								
	Inicial	Número Processo	Classe	Assunto	Promotoria	Valor da causa	Valor do dano	Último andamento
1	17.03.2017	0007688-54.2017.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 11.512.517,22	R\$ 11.512.517,22	evento 109, em 28.06.23: manif. MP apresentando novos endereços de alguns demandados e indicando

¹¹⁴ Lei n. 8.429/92, art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

								Marcelo Miranda como inventariante responsável pelo espólio de Brito Miranda; evento 88, em 19.04.23: despacho - reconhecimento legitimidade passiva do espólio de José Edmar Brito Miranda;
2	01.04.2019	0013014-24.2019.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 161.409.785,79	R\$ 40.352.446,41	evento 295, em 27.06.23: conclusão para julgamento; evento 289, em 15.03.23: manif. MP reiterando o dolo e emendando a inicial, após as mudanças da Lei n. 14.230/2021. Nessa fase o processo já foi saneado e apresentada defesa prévia de quem já foi citado
3	09.05.2016	0014817-47.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.121.365,61	R\$ 3.121.365,61	evento 124, em 28.06.23: manif. MP, indicando novos endereços para 4 dos demandados e requerendo expedição de intimação e a sucessão processual de Brito Miranda para Marcelo Miranda.
4	09.05.2016	0014872-95.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.961.562,31	R\$ 3.961.562,31	evento 118, em 28.06.23: manif. MP indicando novos endereços e requerendo a sucessão processual de Brito Miranda para Marcelo Miranda;

5	09.05.2016	0014873-80.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.174.242,93	R\$ 5.174.242,93	evento 97, em 15.06.23: AR devolvido sem cumprimento; evento 74, em 16.09.22: MP apresenta relação atualizada dos endereços dos demandados para citação.
6	09.05.2016	0014897-11.2016.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.413.012,15	R\$ 3.413.012,15	evento 115, em 28.06.23: manif. MP indicando novos endereços e requerendo a sucessão processual de Brito Miranda para Marcelo Miranda;
7	09.05.2016	0014901-48.2016.8.27.2729	Ação Civil Coletiva	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.907.652,82	R\$ 5.907.652,82	evento 110, em 28.06.23: manif. MP indicando novos endereços e requerendo a sucessão processual de Brito Miranda para Marcelo Miranda;
8	09.05.2016	0014953-44.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 1.784.412,48	R\$ 1.784.412,48	evento 117, em 03.07.23: manif. MP indicando novos endereços e requerendo a sucessão processual de Brito Miranda para Marcelo Miranda;
9	09.05.2016	0014999-33.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.555.613,26	R\$ 4.555.613,26	evento 101, em 28.06.23: manif. MP indicando novos endereços e requerendo a sucessão processual de Brito Miranda para Marcelo Miranda;
10	09.05.2016	0015015-84.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.267.280,50	R\$ 5.267.280,50	evento 113, em 03.07.23: manif. MP indicando novos endereços e requerendo a sucessão

								processual de Brito Miranda para Marcelo Miranda; evento 85, em 14.10.2022: MP manifesta pela conclusão dos atos citatórios ou apresentação espontânea de contestação, ressaltando que o processo permaneceu suspenso por vários anos em razão da repercussão geral no RE n. 852.475/SP.
11	10.05.2016	0015065-13.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 1.983.111,59	R\$ 1.983.111,59	evento 106, em 23.06.23: carta registrada devolvida sem cumprimento; evento 83, em 11.11.22: MP manifesta pela conclusão dos atos citatórios ou apresentação espontânea de contestação, ressaltando que o processo permaneceu suspenso por vários anos em razão da repercussão geral no RE n. 852.475/SP.
12	10.05.2016	0015079-94.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.220.945,23	R\$ 4.220.945,23	evento 86, em 23.06.23: carta registrada devolvida sem cumprimento; evento 65, em 16.09.22: MP manifesta pela conclusão dos atos citatórios ou apresentação espontânea de contestação,

								ressaltando que o processo permaneceu suspenso por vários anos em razão da repercussão geral no RE n. 852.475/SP.
13	13.05.2016	0015688-77.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 2.596.888,06	R\$ 2.596.888,06	evento 85, em 08.12.22: despacho determinando a inclusão do espólio de José Edmar Brito Miranda no polo passivo do processo e certidão da escrivania acerca das citações realizadas e pendentes, bem como das contestações apresentadas;
14	13.05.2016	0015700-91.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.010.927,64	R\$ 3.010.927,64	evento 104, em 02.07.23: mandado devolvido e não cumprido; evento 73, em 19.04.23: despacho determinando a inclusão do espólio de José Edmar Brito Miranda no polo passivo do processo e certidão da escrivania acerca das citações realizadas e pendentes, bem como das contestações apresentadas;
15	05.08.2014	0018827-08.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 14.094.598,56	R\$ 4.698.199,52	evento 278, em 05.05.23: conclusão para despacho; evento 277, em 22.01.23:

								petição requerendo aplicação retroativa a Lei n. 14.230/2021, uma vez reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e improcedência dos pedidos;
16	13.08.2014	0019526-96.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 12.265.444,10	R\$ 6.132.722,05	evento 224, em 05.05.23: conclusão para despacho; evento 222, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa a Lei n. 14.230/2021, uma vez reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e improcedência dos pedidos; evento 219, em 14.09.22: manif. MP, pela irretroatividade da Lei n. 14.230/21; pela não ocorrência de prescrição; e pela ratificação dos atos dolosos de improbidade;
17	26.08.2014	0020722-04.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 15.594.646,47	R\$ 5.198.215,49	evento 255, em 26.06.23: contestação da demandada Rivoli do Brasil SPA; evento 254, em 20.06.23: aviso de recebimento devolvido sem cumprimento;
18	26.08.2014	0020736-85.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 14.746.232,61	R\$ 4.915.410,87	evento 275, em 25.04.23: despacho abrindo vistas ao MP para manifestação;

								evento 273, em 06.12.22: petição da EMSA - contestação;
19	27.08.2014	0020977-59.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 16.745.341,14	R\$ 5.581.780,38	evento 304, em 05.05.23: conclusão para despacho; evento 303, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa a Lei n. 14.230/2021, uma vez reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e improcedência dos pedidos; evento 299, em 18.10.22: manif. MP pela conclusão dos atos citatórios.
20	02.09.2014	0021588-12.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 7.507.921,74	R\$ 2.502.640,58	evento 255, em 13.06.23: conclusão para despacho; evento 254, em 01.06.23: petição pedindo desbloqueio de bens do demandado Mizael Cavalcante Filho;
21	02.09.2014	0021602-93.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 9.107.219,19	R\$ 3.035.739,73	evento 249, em 02.06.23: conclusão para despacho; evento 248, em 02.06.23: certidão acerca das partes que já apresentaram contestação e das que ainda não foram citadas;
22	02.09.2014	0021641-90.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.372.581,51	R\$ 1.457.527,17	evento 238, em 10.07.23: ciência da decisão/despach

								o; evento 216, em 19.05.23: despacho reinclusão de Marcelo Miranda e Humberto Sartinha no polo passivo, inclusão do espólio de José Edmar Brito Miranda, prazo para o MP apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre os possíveis nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92;
23	02.09.2014	0021663-51.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.468.213,53	R\$ 1.489.404,51	evento 284, em 05.07.23: juntada de certidão; evento 261, em 19.05.23: decisão/despach o incluindo o espólio de José Edmar Brito Miranda no polo passivo do processo e concedendo ao MP o prazo de 15 dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei n. 8.429/92, bem como apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido;
24	02.09.2014	0021674-80.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 8.796.869,70	R\$ 2.939.289,90	evento 215, em 02.06.23: conclusão para despacho;

								evento 213, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa a Lei n. 14.230/2021, uma vez reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e improcedência dos pedidos;
25	02.09.2014	0021678-20.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 9.283.345,38	R\$ 3.094.134,49	evento 231, em 02.06.23: conclusão para despacho; evento 230, em 02.06.23: certidão dos demandados que apresentaram contestação e dos que não foram citados, ainda; evento 229, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa a Lei n. 14.230/2021, uma vez reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e improcedência dos pedidos;
26	03.09.2014	0021721-54.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 15.766.528,59	R\$ 5.255.509,53	evento 270, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 269, em 22.01.23: petição requerendo a aplicação retroativa da lei mais benéfica, em razão do reconhecimento de ausência de dolo nas condutas do peticionário e, por conseguinte,

								improcedência dos pedidos;
27	03.09.2014	0021730-16.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 6.423.607,20	R\$ 2.141.202,40	evento 221, em 02.06.23: conclusão para despacho; evento 220, em 02.06.23: certidão especificando os demandados que apresentaram contestação e os que não foram citados, ainda; evento 219, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa a Lei n. 14.230/2021, uma vez reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e improcedência dos pedidos;
28	03.09.2014	0021738-90.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 6.730.160,67	R\$ 2.243.386,89	evento 266, em 10.07.23: ciência; evento 239, em 19.05.23: decisão para inclusão do espólio de Brito Miranda e de Eduardino Edvan e concessão prazo de 15 dias para o MP apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido.

29	03.09.2014	0021750-07.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.595.574,52	R\$ 1.198.524,84	evento 271, em 10.07.23: ciência; evento 248, em 19.05.23: decisão para inclusão do espólio de Brito Miranda e de Eduardino Edvan e concessão prazo de 15 dias para o MP apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido.
30	03.09.2014	0021753-59.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.808.306,97	R\$ 1.602.768,99	evento 268, em 10.07.23: ciência; evento 242, em 19.05.23: decisão para inclusão do espólio de Brito Miranda e de Eduardino Edvan e concessão prazo de 15 dias para o MP apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido.

31	03.09.2014	0021766-58.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.762.485,22	R\$ 1.254.161,74	evento 274, em 05.05.23: conclusão para despacho; evento 273, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, considerando reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e pede pela improcedência dos pedidos;
32	03.09.2014	0021778-72.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.342.087,80	R\$ 1.447.362,60	evento 224, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 223, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, considerando reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e pede pela improcedência dos pedidos;
33	03.09.2014	0021783-94.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 6.816.293,07	R\$ 2.272.097,69	evento 293, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 292, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, considerando reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e pede pela improcedência dos pedidos;
34	03.09.2014	0021788-	Ação Civil de	Dano ao	FORÇA-	R\$ 8.796.592,32	R\$ 2.932.197,44	evento 230, em

		19.2014.8.27.2729	Improbidade Administrativa	Erário	TAREFA			30.05.23: conclusão para despacho; evento 229, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, considerando reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e pede pela improcedência dos pedidos;
35	03.09.2014	0021793-41.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 14.094.598,56	R\$ 4.698.199,52	evento 301, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 300, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, considerando reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e pede pela improcedência dos pedidos;
36	04.09.2014	0021831-53.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 9.965.270,07	R\$ 3.321.756,69	evento 266, em 05.05.23: conclusão para despacho; evento 265, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, considerando reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e pede pela improcedência dos pedidos;
37	04.09.2014	0021842-82.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.220.911,10	R\$ 1.740.303,70	evento 239, em 30.05.23:

			Administrativa					conclusão para despacho; evento 238, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, considerando reconhecida a ausência de dolo nas condutas do peticionário e pede pela improcedência dos pedidos;
38	04.09.2014	0021861-88.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.477.302,25	R\$ 1.159.100,75	evento 310, em 10.07.23: ciência; evento 281, em 19.05.23: decisão para inclusão do espólio de Brito Miranda e de Eduardino Edvan e concessão prazo de 15 dias para o MP apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido.
39	04.09.2014	0021869-65.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.879.250,70	R\$ 1.626.416,90	evento 260, em 13.06.23: conclusão para despacho; evento 259, em 01.06.23: petição pedindo desbloqueio de bens do demandado Mizael Cavalcante Filho; evento

								258, em 20.04.23: manif. MP requerendo a citação de todos os réus, atualização de endereços e sucessão processual.
40	05.09.2014	0022025-53.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 8.873.857,74	R\$ 2.957.952,49	evento 270, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 268, em 22.03.23: manif. MP sobre a irretroatividade das novas disposições ou contagem para o passado de qualquer novo prazo de prescrição; certificação de citação de todos os réus; citação Marcelo Miranda.
41	05.09.2014	0022050-66.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 6.267.158,25	R\$ 2.089.052,75	evento 238, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 237, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da lei n. 14.230/21 e improcedência pedidos em razão da ausência de dolo; evento 234, em 14.10.22: manif. MP, requerendo a citação dos requeridos e a sucessão processual.
42	05.09.2014	0022075-79.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 7.717.788,27	R\$ 2.572.596,09	evento 250, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 249, em 22.01.23:

								petição requerendo aplicação retroativa da lei n. 14.230/21 e improcedência pedidos em razão da ausência de dolo; evento 246, em 18.10.22: manif. MP, requerendo a citação dos requeridos e a sucessão processual.
43	05.09.2014	0022087-93.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 9.970.566,84	R\$ 3.323.522,28	evento 230, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 229, em 22.01.23: petição requerendo aplicação retroativa da lei n. 14.230/21 e improcedência pedidos em razão da ausência de dolo; evento 226, em 18.10.22: manif. MP, requerendo a citação dos requeridos e a sucessão processual.
44	06.09.2014	0022103-47.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 12.369.287,61	R\$ 4.123.095,87	evento 248, em 17.07.23: despacho/decisão o inclusão do espólio de José Edmar Brito Miranda no polo passivo; habilitação sucessor e prazo ao MP para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos na LIA, bem como apresentar os

								indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido.
45	06.09.2014	0022105-17.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 10.216.334,55	R\$ 3.405.445,85	evento 258, em 12.05.23: contestação Marcelo Miranda;
46	06.09.2014	0022106-02.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 8.352.008,64	R\$ 2.784.002,88	evento 267, em 17.07.23: despacho/decisão o inclusão do espólio de José Edmar Brito Miranda no polo passivo; habilitação sucessor e prazo ao MP para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos na LIA, bem como apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido.
47	06.09.2014	0022107-84.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 20.739.665,76	R\$ 6.913.221,92	evento 250, em 28.06.23: manif. MP atualizando endereço para citação de alguns demandados; requerendo citação do espólio de José Edmar Brito Miranda;
48	06.09.2014	0022109-54.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 18.194.447,34	R\$ 6.065.185,78	evento 239, em 08.05.23: manif. MP atualizando endereço para citação de alguns demandados;
49	06.09.2014	0022111-24.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 6.224.041,38	R\$ 2.074.680,46	evento 268, em 21.06.23: razões de apelação do

								MP; evento 236, em 02.05.23: sentença indeferindo a pet. inicial, revogando a liminar que determinou o bloqueio de bens, extinguindo o feito.
50	06.09.2014	0022114-76.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.121.374,38	R\$ 1.373.791,46	evento 286, em 13.06.23: intimação eletrônica para o MP individualizar o dolo subjetivo de cada demandado. Prazo até 07.08.23.
51	06.09.2014	0022115-61.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 23.667.948,12	R\$ 7.889.316,04	evento 225, em 24.07.23: decisão 1. À escrivania para que proceda à inclusão do espólio de José Edmar Brito Miranda no polo passivo do processo e à consequente exclusão de seu nome da capa dos autos; [...] 3. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação

								precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
52	06.09.2014	0022116-46.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 9.973.169,76	R\$ 2.555.164,53	evento 227, em 17.07.23: [...] 3. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
53	06.09.2014	0022117-31.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 9.075.546,09	R\$ 3.025.182,03	evento 245, em 17.07.23: [...] 3. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para

								apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
54	06.09.2014	0022118-16.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.004.307,51	R\$ 1.334.769,17	evento 249, em 13.06.23: intimação eletrônica para o MP individualizar o dolo subjetivo de cada demandado; Prazo até 07.08.23.
55	06.09.2014	0022120-83.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 7.348.263,12	R\$ 2.449.421,04	evento 238, em 17.07.23: decisão [...] 3. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para

								apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
56	06.09.2014	0022121-68.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 10.213.741,65	R\$ 3.404.580,55	evento 263, em 13.06.23: intimação eletrônica para o MP individualizar o dolo subjetivo de cada demandado; Prazo até 07.08.23.
57	06.09.2014	0022122-53.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.749.602,30	R\$ 1.916.534,10	evento 209, em 13.06.23: intimação eletrônica para o MP individualizar o dolo subjetivo de cada demandado; Prazo até 07.08.23.
58	06.09.2014	0022123-38.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 43.520.862,45	R\$ 14.506.954,15	evento 252, em 17.07.23: decisão [...] 3. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos

								arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
59	06.09.2014	0022124-23.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 7.250.419,50	R\$ 2.416.806,50	evento 280, em 17.07.23: decisão [...] 3. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade

								e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
60	07.09.2014	0022130-30.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 13.491.679,59	R\$ 4.497.226,53	evento 281, em 13.06.23: intimação eletrônica para o MP individualizar o dolo subjetivo de cada demandado; Prazo até 07.08.23.
61	07.09.2014	0022132-97.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 8.089.892,49	R\$ 2.696.631,83	evento 247, em 17.07.23: decisão [...] 2. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
62	07.09.2014	0022133-82.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.606.795,20	R\$ 1.535.598,40	evento 274, em 13.06.23:

			Administrativa					intimação eletrônica para o MP individualizar o dolo subjetivo de cada demandado; Prazo até 07.08.23.
63	07.09.2014	0022135-52.2014.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 12.094.873,23	R\$ 4.031.624,41	evento 233, em 17.07.23: decisão [...] 2. Concedo ao requerente o prazo de quinze dias para apontar para cada conduta de cada requerido apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei; bem como para apresentar os indícios do elemento subjetivo doloso em relação à cada conduta de cada requerido, com indicação precisa da documentação inerente; e, ainda, demonstrar, se for o caso, a pertinência da manutenção da indisponibilidade e de bens, de acordo com as novas disposições trazidas pela Lei n. 14.230/21.
64	25.07.2016	0024652-59.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.583.583,00	R\$ 1.093.093,41	evento 110, em 19.07.23: protocolizada petição de contestação.
65	29.07.2016	0025213-83.2016.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 1.152.316,77	R\$ 1.152.316,77	evento 107, em 13.07.23: protocolizada petição de contestação;

								evento 106, em 03.07.23: manifestação MP atualizando endereços e requerendo a conclusão das citações.
66	31.07.2017	0025726-17.2017.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 466.940.629,63	R\$ 466.940.629,63	evento 174, em 13.07.23: protocolizada petição de contestação; evento 170, em 03.07.23: manifestação do MP, atualizando endereços e requerendo a conclusão das citações.
67	12.08.2016	0026665-31.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.767.521,40	R\$ 4.767.521,40	evento 105, em 19.07.23: manifestação do MP, atualizando endereços e requerendo a conclusão das citações.
68	12.08.2016	0026714-72.2016.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 2.994.765,61	R\$ 2.994.765,61	evento 118, em 17.07.23: mandado devolvido e não cumprido; evento 116, em 26.06.23: protocolizada petição de contestação.
69	20.11.2014	0030507-87.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 10.680.792,59	R\$ 10.680.792,59	evento 271, em 13.07.23: protocolizada petição de contestação.
70	20.11.2014	0030516-49.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.810.737,49	R\$ 5.810.737,49	evento 232, em 13.07.23: protocolizada petição de contestação.
71	18.12.2014	0033516-57.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.043.849,92	R\$ 3.043.849,92	evento 250, em 19.07.23: mandado devolvido e cumprido; evento 218, em 06.06.23: intimação eletrônica para o MP se

								manifestar, Data final: 11.09.23.
72	18.12.2014	0033519-12.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.639.391,48	R\$ 3.639.391,48	evento 180, em 06.07.23: AR devolvido sem cumprimento; evento 163, em 07.06.23: intimação eletrônica MP, prazo final manif. 12.09.23.
73	18.12.2014	0033522-64.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 2.207.559,99	R\$ 2.207.559,99	evento 161, em 13.07.23: protocolizada petição de contestação.
74	18.12.2014	0033524-34.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 3.249.080,78	R\$ 3.249.080,78	evento 212, em 20.07.23: mandado devolvido e cumprido; evento 211, em 14.07.23: protocolizada petição de contestação.
75	19.12.2014	0033692-36.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.249.135,49	R\$ 5.249.135,49	evento 205, em 06.07.23: juntada AR sem cumprimento; evento 194, em 12.06.23: intimação eletrônica ao MP para manif. até 15.09.23.
76	19.12.2014	0033701-95.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 2.490.801,24	R\$ 2.490.801,24	evento 121, em 20.07.23: mandado devolvido e cumprido; evento 109, em 12.06.23: intimação eletrônica ao MP para manif. até dia 15.09.23.
77	19.12.2014	0033722-71.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 5.549.808,13	R\$ 5.549.808,13	evento 189, em 13.07.23: protocolizada petição de contestação.
78	22.12.2014	0033990-28.2014.8.27.2729	Ação Civil Pública Cível	Ressarcimento do Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 4.145.923,53	R\$ 4.145.923,53	evento 187, em 10.07.23: petição contestação; evento 186, em

								07.07.23: AR devolvido sem cumprimento;
79	07.10.2019	0041848-37.2019.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 96.528.140,72	R\$ 24.132.035,18	evento 117, em 30.05.23: conclusão para despacho; evento 116, em 19.05.23: manif. MP requerendo o recebimento da pet. inicial, determinando a citação dos requeridos no prazo de 30 dias.
80	25.02.2013	5000191-82.2013.8.27.2715	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 34.805.248,92	R\$ 11.601.749,64	evento 409, em 10.07.23: juntada AR; evento 403, em 01.06.23: petição requerendo o desbloqueio de bens; evento 402, em 12.05.23: manif. MP requerendo seja determinada a citação do espólio de réu José Edmar Brito Miranda.
81	15.05.2013	5000224-48.2013.8.27.2723	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 20.331.641,40	R\$ 6.777.213,88	evento 374, em 28.06.23: manif. MP requerendo conclusão de citação de um demandado e a citação do espólio de Brito Miranda.
82	06.05.2013	5000302-51.2013.8.27.2720	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 27.861.007,86	R\$ 9.287.002,62	evento 324, em 18.07.23: decurso de prazo; evento 314, em 13.06.23: intimação eletr. MP prazo até 07.08.23; evento 303, em 31.05.23: decisão determinando ao MP que identifique o tipo para cada

								conduta e especifique o dolo subjetivo.
83	06.05.2013	5000338-72.2013.8.27.2727	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 18.096.673,95	R\$ 6.032.224,65	evento 268, em 28.06.23: manif. MP atualizando endereços para citação e requerendo a citação do espólio de Brito Miranda.
84	30.10.2012	5000727-30.2012.8.27.2715	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 24.259.947,81	R\$ 8.259.947,81	evento 281, em 27.04.23: petição contestação;
85	04.12.2012	5001373-89.2012.8.27.2731	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 27.861.007,86	R\$ 9.287.002,62	evento 318, em 06.06.23: manif. MP atualizando endereço de alguns demandados para conclusão da citação.
86	04.06.2013	5003102-98.2013.8.27.2737	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 24.047.801,31	R\$ 8.015.933,77	evento 214, em 18.07.23: decurso de prazo; evento 204, em 13.06.23: intimação eletrônica ao MP, prazo até 07.08.23; evento 193, em 19.05.23: decisão determinando ao MP que estabeleça o tipo para cada conduta dos demandados e estabeleça o dolo subjetivo.
87	25.11.2013	5039320-52.2013.8.27.2729	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Dano ao Erário	FORÇA-TAREFA	R\$ 50.073.670,56	R\$ 16.691.223,52	evento 231, em 24.07.23: petição da Emsa requerendo a revogação da medida de indisponibilidade de bens; evento 229, em 20.07.23: contestação da Emsa.
88	15.01.2020	0002314-	Ação Civil de	Ressarcimen	FORÇA-	R\$ 110.303.303,24	R\$ 110.303.303,24	evento 53, em

		52.2020.8.27.2729	Improbidade Administrativa	to do Erário	TAREFA			02.06.23: mandado devolvido e cumprido; evento 47, em 30.12.22: contestação.
		TOTAL				R\$ 1.665.388.673,01	R\$ 994.145.434,08	

Ações por ano					
	Quantificação de ações pela natureza	Ano	Valor da causa	Número de ações	Valor da Dano
DANO	60	2012	R\$ 52.120.955,67	2	R\$ 17.546.950,43
RESSARCIMENTO	28	2013	R\$ 175.216.044,00	6	R\$ 58.405.348,08
TOTAL	88	2014	R\$ 533.862.095,38	59	R\$ 209.947.492,12
		2015	R\$ -	0	R\$ -
		2016	R\$ 57.495.201,36	16	R\$ 55.004.711,77
		2017	R\$ 478.453.146,85	2	R\$ 478.453.146,85
		2018	R\$ -	0	R\$ -
		2019	R\$ 257.937.926,51	2	R\$ 64.484.481,59
		2020	R\$ 110.303.303,24	1	R\$ 110.303.303,24
		TOTAL	1.665.388.673,01		R\$ 994.145.434,08

Tabela 4. Ações ajuizadas pela Força-Tarefa.

Observando a tabela e os dados compilados, verifica-se que apenas 1 (uma) ação foi sentenciada, a de n. 0022111-24.2014.8.27.2729. Referida sentença indeferiu a petição inicial nos termos do art. 17, §§ 6º-B e 10-D, da Lei n. 8.429/92¹¹⁵ e do art. 321, parágrafo único, do CPC, bem como revogou a liminar que determinava o bloqueio de bens, extinguindo o pro-

¹¹⁵ Cabe mencionar que as normas processuais invocadas para o indeferimento da petição inicial sequer estavam vigentes ao tempo em que a ação foi ajuizada.

cesso sem resolução de mérito. Em 21 de junho de 2023, o MPTO interpôs o recurso de apelação¹¹⁶.

Nenhum dos 88 processos, incluindo este sentenciado, chegou à fase de produção probatória. O processo que foi sentenciado tem a argumentação de indeferimento da petição inicial com base na ausência de indicação de um “tipo” único de conduta ímproba para cada demandado¹¹⁷, com fundamento no art. 17, §10-D, da Lei n. 8429/92 e por ausência de indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado a cada demandado, nos termos do art. 17, § 6º-B, da Lei n. 8429/92.

O processo mais antigo, de n. 5001373-89.2012.8.27.2731, ajuizado em 4 de dezembro de 2012, ainda está em fase de conclusão da citação dos demandados. O processo mais recente, de n. 0002314-52.2020.8.27.2729, protocolado em 15 de janeiro de 2020, também está em fase de concluir as citações e receber as contestações dos demandados.

Os valores dos danos apurados pelo MPTO, que busca o ressarcimento ao erário, somam R\$ 994.145.434,08 (novecentos e noventa e quatro milhões, cento e quarenta e cinco mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e oito centavos), os quais, atualizados com as correções monetárias e somadas as multas civis, poderão ultrapassar a soma de um bilhão e meio de reais que poderiam retornar aos cofres públicos se a justiça fosse célere e eficiente, pois todas essas ações civis de improbidade foram pensadas e confeccionadas na vigência de uma letra de lei de improbidade administrativa que não existe mais.

A amostra dos processos listados nessa tabela denota que a justiça não respondeu a tempo as demandas da Força-Tarefa. Passada mais de uma década do ajuizamento da primeira ação, as citações ainda não foram sequer concluídas, deixando a coletividade desassistida de proteção ao patrimônio público, bem como tornando ineficiente a reparação do dano apurado ao longo das investigações.

¹¹⁶ <https://mpto.mp.br/portal/2023/06/23/ministerio-publico-apresenta-recurso-ao-tj-e-requer-reforma-de-decisao-que-extinguiu-processo-relativo-a-fraudes-e-desvio-de-valores-em-obra-do-contrato-40398>

¹¹⁷ Além de não ser norma processual vigente ao tempo do ajuizamento da ação, o § 10-C do art. 17 da LIA *impõe tal providência ao juiz*, a quem cabe proferir uma espécie de decisão de saneamento: “§ 10-C. Após a réplica do Ministério Público, **o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação** do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor” (grifamos). É a respeito do fato delimitado nessa decisão, e de sua respectiva tipificação, que recairá a atividade probatória.

Ademais, a exemplo do único processo sentenciado, não obstante todo o trabalho empenhado em 10 anos de atuação do núcleo especializado em proteção da probidade administrativa, todas as ações estarão fadadas ao indeferimento da petição inicial se consideradas as exigências impostas pela Lei n. 14.230/2021, afinal elas foram elaboradas sob a vigência de texto normativo anterior, com uma indevida aplicação retroativa das novas normas processuais.

A ineficiência do Poder Judiciário no julgamento das ações elencadas nessa amostra de pesquisa coadunam com os índices de Congestionamento Bruto por processos pendentes, assunto Dano ao Erário, no painel estatístico da Justiça em Números do CNJ, citado acima¹¹⁸, com taxas de congestionamento de 89,80%, em 2020; de 79,76%, em 2021; de 79,76% em 2022; e em 2023, até a data da consulta, de 92,90%.

Esses índices corroboram as conclusões de análise dessa pesquisa porque, dentre os 88 processos de improbidade e de ressarcimento da Força-Tarefa propostos em persecução cível na justiça, apenas 1 foi julgado, e ainda assim, sem análise de mérito e antes da instrução probatória.

O resultado torna-se ainda mais severo quando se observa que os altos índices da taxa de congestionamento das demandas de Dano ao Erário projetam um desolador cenário que beneficia amplamente a corrupção e a improbidade administrativa, haja vista a absoluta ausência de probabilidade de punição pelos crimes e pelos atos ímprobos descritos nas ações civis em questão.

Conseqüentemente, o acordo de não persecução cível fica desinteressante e até mesmo inócuo, pois se a probabilidade de punição e ressarcimento é mínima, então não há interesse, incentivos ou condições de negociação para abertura da via de composição, esvaziando qualquer forma de atuação do MPTO e, por conseguinte, o acesso à Justiça Multiportas.

3.4 Morosidade do Poder Judiciário, prescrição e a baixa probabilidade de responsabilização

118 <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em 28 jul. 2023.

Por meio da análise dos processos elencados na tabela do tópico anterior, foi possível observar que o tempo médio de tramitação de uma ação de improbidade administrativa no Poder Judiciário do Estado do Tocantins é bem maior do que 10 anos, contados do protocolo da ação até a sentença, o que revela a inobservância do princípio da duração razoável do processo, a morosidade da justiça e o fato de que a justiça não está sendo eficaz o suficiente para resolver as demandas advindas da proteção ao patrimônio público, ocasionando, por via da omissão, a impunidade.

Os dados coletados na pesquisa também evidenciam que nem a Justiça Multiportas nem a Justiça 4.0 serão capazes de evitar a prevista prescrição generalizada decorrente do tempo médio de tramitação de uma ação de improbidade no Poder Judiciário tocantinense, fomentada pelas novas regras da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente a prescrição intercorrente.

A pesquisa não conseguiu definir qual a origem dessa morosidade, se é falta de estrutura de pessoal no Judiciário tocantinense em relação ao excesso de demanda; se é por conta da complexidade da matéria e da dificuldade da produção probatória em juízo (o que é pouco provável, afinal a instrução nem sequer foi iniciada); se é deficiência na organização judiciária e de volume na relação Processos x Varas, ou se decorre de um complexo de fatores.

O que se pode afirmar é que nas 88 ações de improbidade administrativa e/ou ressarcimento, propostas pela Força-Tarefa, a atuação do Poder Judiciário tocantinense restringiu-se à citação dos demandados e juntada das respostas, no período de 13 anos¹¹⁹, excetuando-se uma única sentença extintiva, que não teve análise de mérito.

Essa ação que foi extinta sem análise de mérito considerou que a petição inicial foi incapaz de estabelecer o dolo específico para os atos ímprobos tipificados na ação, bem como fundamentou não estar demonstrada na inicial “o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”¹²⁰ esvaziando a possibilidade de tutelar o patrimônio público, relativizando o desvalor da conduta do agente ímprobo, bem como exigindo a demonstração de má-fé (elemento subjetivo) de forma generalizada, ignorando as articulações de campanha política, o esquema de fraude nos contratos públicos e as perícias acostadas nos

119 Considerando que os processos foram consultados e tiveram seu andamento atualizado em junho e julho de 2023.

120 Lei n. 8.429/1992, art. 11, § 1º.

autos, junto às demais provas que sequer foram analisadas. Ou seja, a ação foi extinta em total dissonância aos preceitos e valores constitucionais.

Nesse ínterim, ex-Governadores, que constam no polo passivo das ações da Força-Tarefa, foram reeleitos e puderem exercer seus mandatos eletivos irrestritamente, expondo a ausência de temor, resultado da baixa probabilidade de punição por atos ímprobos, como, de fato, até hoje, não foram punidos, perpetuando o ciclo da corrupção no Estado do Tocantins, o que, por conseguinte, prejudica o desenvolvimento econômico e social da região.

O resultado disso é que, nos últimos 15 anos, o Estado do Tocantins teve quatro mandatos de Governadores não concluídos, com afastamentos forçados pela justiça (Tribunal Superior Eleitoral ou Superior Tribunal de Justiça, não em decorrência de ações em curso no Poder Judiciário estadual), sob o argumento de irregularidades nas campanhas eleitorais, desvios de recursos públicos, recebimento de vantagens indevidas e renúncia para evitar processo de *impeachment*. O último mandato concluído sem interrupção foi em 2006.

Inclusive, há uma situação inusitada de um ex-Governador do Tocantins, que ocupa o polo passivo em algumas ações da Força-Tarefa, que leva o título de ser o único na história do Brasil a ser eleito e perder o mandato de Governador por duas vezes¹²¹.

Esse triste dado histórico evidencia o ineficiente combate à corrupção no Estado e reflete como a impunidade tem tornado incontroláveis os avanços da imoralidade administrativa, levando a insegurança no controle dos atos e condutas daqueles que lidam direta e indiretamente com o Poder Público. E não obstante a inalcançável teleologia da LIA, as punições para os atos de improbidade deveriam, sim, ser severas e exemplares, pois estes resultam em prejuízo de toda a coletividade.

Outra consequência da morosidade da justiça nas ações de improbidade administrativa é a alta probabilidade de extinção da persecução cível por meio da prescrição e, com isso, o esvaziamento da argumentação numa eventual proposição de acordo de não persecução cível, na medida em que, como instrumento autocompositivo, depende da materialização da vontade das partes e para o investigado/processado não há vantagens em celebrá-lo quando se tem cer-

121 <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2023/06/27/g1-to-faz-10-anos-relembre-os-escandalos-e-fatos-politicos-que-marcam-a-historia-do-estado.ghtml>. Acesso em: 31 jul 2023.

teza de que as chances de ser punido são mínimas, seja pela longa duração do processo, seja pela alta probabilidade de ocorrência da prescrição do direito de punir.

Retomando o viés comportamental da Análise Econômica do Direito, o cálculo racional e maximizador do agente é fundamental na proposição e aceite do ANPC, visto que as partes terão que transigir para alcançar seus objetivos (Varella; Alencar; Vianna, 2022, p. 39).

No caso específico da amostra de pesquisa deste Relatório, ações civis da Força-Tarefa, em nenhum dos processos elencados haveria a possibilidade de proposição do ANPC, pois quando o agente racional analisasse o custo-benefício do acordo, verificaria a alta probabilidade da prescrição e da impunidade em detrimento do custo de ser responsabilizado e ter que cumprir sanções, ainda que mais brandas, pelos supostos atos ímprobos, em troca da não persecução cível.

O custo econômico-financeiro que o agente ou a empresa teria de enfrentar na celebração do ANPC envolveria a análise de valores com multa e ressarcimento, o prazo e os elementos de coerção para pagamento desse valor e, de outro lado, a desvalorização em razão da persecução e bloqueio de bens, a perda de reputação perante os demais concorrentes do mercado, no caso dos acordantes serem empresas ativas, e o tempo de duração para que o processo chegue ao final, com efetividade (Varella; Alencar; Vianna, 2022, p.42-43).

Some-se a isso o custo político para os agentes públicos que, embora não sendo judicialmente demandados ao firmarem o ANPC, assumiriam um dever de ressarcimento e cumprimento de outras obrigações. Para a sociedade em geral, poderia haver um implícito reconhecimento da prática de corrupção, tornando-se mais um fator inevitavelmente ponderado pelo acordante no ANPC. Enquanto isso, na ação judicial, cuja tendência é a prescrição, o ilícito costuma ser negado e a sentença extintiva (ainda que por prescrição) termina por legitimar um discurso político de lisura e idoneidade moral.

Desse modo, o prazo de duração do processo é fator essencial na análise de custo-benefício e na aceitação de celebração do acordo e cumprimento das obrigações avençadas. Quanto maior o tempo de tramitação da ação na justiça, menor a expectativa de eficácia de sua reparação e punição e, em consequência disso, torna-se desinteressante a celebração do ANPC.

Ademais, a despeito de ter aumentado o prazo de prescrição de 5 para 8 anos, as alterações na LIA trouxeram também um prazo exíguo para a ocorrência da prescrição intercorrente, 4 anos, fator que diminui, sistematicamente, as chances de celebração de eventual ANPC, no âmbito das ações de improbidade administrativa, como também mitiga as possibilidades de sanção e ressarcimento pela via judicial.

A prescrição, nas lições de Ronaldo Queiroz (2022, p. 119), “é um instituto essencial no campo do direito sancionador, considerando que a pretensão punitiva das infrações não pode durar por um período indefinido de tempo, causando instabilidade nas relações sociais.” Conclui dizendo que a prescrição é um pilar da ordem pública capaz de estabilizar as relações sociais.

Octahydes Ballan Junior e Ruth Araújo Viana (*in* Ballan Junior et al., 2022, p. 398) definem prescrição como “causa extintiva da pretensão, que poderia ser exercida em juízo, em decorrência do decurso de prazo previsto em lei para o seu exercício. Por sinal, é assim que o Código Civil o reconhece no art. 189.¹²²”

No âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, a prescrição é matéria de ordem pública, podendo o juiz conhecer de ofício, não sem antes ouvir o legitimado ativo como forma de evitar decisão surpresa, consoante os termos do § 8º do art. 23 da LIA, devendo reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º e prazos previstos no § 5º do art. 23 da referida lei.

O regime prescricional, antes das alterações da Lei n. 14.230/2021, já era deficitário e com a modificação da norma tornou o direito de ação ainda mais limitado, pois, embora tenha aumentado o lapso de 5 para 8 anos, estabeleceu como termo inicial de contagem a ocorrência do fato, ou da sua cessação, no caso de infrações permanentes, independentemente da natureza do vínculo mantido pelo agente com o Estado e não considerou o término do vínculo, como sedimentado anteriormente.

Essa medida, segundo Marcelo Malheiros Cerqueira (*in* Ballan Junior et al., p. 22) favorece a impunidade de detentores de cargos eletivos como governadores e prefeitos, que no

¹²² Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

exercício do mandato eletivo podem ficar até 8 anos, contando com a reeleição, o que facilitaria acobertar eventuais malversações do dinheiro público até que o sucessor assumira a gestão.

Nesse caso, quando os ilícitos praticados forem denunciados, já haveria transcorrido todo ou quase todo o prazo prescricional, inviabilizando investigações de média e alta complexidade e, por conseguinte, é improvável que haja a responsabilização do agente público e a manutenção da impunidade.

Não fosse suficiente a alteração comentada, a nova lei de improbidade administrativa previu no art. 23, § 4º, a interrupção da prescrição pelo ajuizamento da ação de improbidade ou pela publicação de decisões condenatórias ou confirmatórias da condenação e no ensejo das hipóteses de interrupção, a recontagem inicia do dia do evento interruptivo até a metade do prazo previsto no caput do art. 23, ou seja, ocorre a prescrição intercorrente em 4 anos.

Ainda citando o entendimento de Marcelo Cerqueira (*in* Ballan Junior et al., p. 41), “a corrupção é um fenômeno multicausal e complexo. Existem variáveis múltiplas que a provocam e que se manifestam – e são enfrentadas – de forma distinta em cada sociedade e cultura”. Suas consequências, quando não defendidas ou impedidas, são perversas e afetam o desenvolvimento da sociedade, fomentando a imoralidade, a desigualdade, a desconfiança social, a ineficácia da democracia e o monopólio de poder, como também prejudicam o desenvolvimento econômico, político e social.

Retomando a análise das ações da Força-Tarefa, a prescrição em abstrato e a intercorrente são fatores que, somados à morosidade da justiça e à exigência de demonstração do dolo específico, aumentam a certeza da impunidade do agente ímprobo, prejudicando toda a coletividade da pretensão de defesa da probidade em favor da estabilização das relações sociais e garantia da segurança jurídica.

No caso do Tocantins, as consequências afetaram, como até hoje afetam, o monopólio do poder nas mãos de ex-governadores que sequer foram julgados por improbidade, embora processados, e prejudicaram o desenvolvimento econômico, político e social do Estado, limitando a alternância de poder e manipulando o exercício da democracia.

Por isso, os mecanismos de combate à corrupção, inclusive as diversas leis que compõem o microssistema de tutela da probidade, precisam ser fortalecidos e apoiados, assim

como é necessário que o Estado adote medidas para garantir a proteção dos direitos fundamentais, por meio da efetiva punição das condutas violadoras dos princípios constitucionais da administração pública, legislando em favor da proteção e da garantia das normas de responsabilização de modo a não mitigar as que já existem, limitando seu tempo de eficácia, como fez a Lei n. 14.230/2021, no art. 23.

4 TECNOLOGIAS SOCIAIS E PRODUTOS DESENVOLVIDOS

A pesquisa desenvolvida nesse relatório tem relevância técnico-científica na medida em que contribui com o incremento da atuação ministerial e do sistema de justiça tocantinense, propondo mecanismo de acesso à Justiça Multiportas por caminhos híbridos e flexíveis suficientes para uma resposta resolutiva e participativa à sociedade, tendo o membro do Ministério Público o papel de agente condutor da mudança comportamental que primará pela consensualidade no âmbito da improbidade administrativa.

Os impactos institucionais dos resultados da pesquisa, seja pela análise quantitativa ou qualitativa dos dados, trazem consciência aos integrantes da instituição do quão ineficiente e morosa é a modalidade de persecução cível judicial para responsabilização dos atos ímprobos, sugerindo-se, a título de inovação social, a disruptura na operacionalização demandista da solução judicial para novas formas de pacificação no sistema de Justiça, dando à coletividade a resposta que tanto se almeja: a sensação de que não prevalece mais a impunidade ante a eficiência dos acordos sancionatórios, de ressarcimento e de colaboração, os quais se tornariam, ideologicamente, imperativos e imediatos no combate à corrupção.

A inovação social passa por mudanças de valores, novas maneiras de pensar e agir, de educar os cidadãos para que saibam limites e responsabilidades perante as leis, a democracia e, por conseguinte, a responsabilidade na preservação dos Direitos Humanos. Para tanto, o enfoque da solução teria que se deslocar da decisão judicial para o resultado do acordo, o qual seria planejado e articulado por uma rede de apoio competente para instrumentalizar as proposições de negócio e parâmetros de transação.

Nesse sentido, buscou-se, como primeiro produto desenvolvido, publicar um capítulo de livro com as observações preliminares sobre as “Políticas públicas de solução de conflitos no Direito Administrativo Sancionador: perspectivas a partir dos Direitos Humanos”, uma vez que as substanciais alterações na Lei de Improbidade Administrativa ainda estavam muito recentes no início da pesquisa, que começou a ser desenvolvida em dezembro de 2021.

Na continuidade das atividades de pesquisa e extensão, no dia em que a Lei n. 14.230/2021 fez um ano de vigência, em 25 de outubro de 2022, realizou-se o painel virtual

acadêmico: “Um ano da nova lei de improbidade administrativa: desafios e perspectivas”, com os organizadores e autores do livro *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social*, quais sejam, Galtiênio da Cruz Paulino, Marcelo Malheiros Cerqueira e Octahydes Ballan Junior e com o apoio acadêmico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Profissional – Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins (CESAF-ESMP)

Nos subitens seguintes discorrer-se-á um pouco mais sobre cada um desses produtos desenvolvidos.

4.1 Capítulo de livro publicado: Políticas Públicas de Solução de Conflitos no Direito Administrativo Sancionador: perspectivas a partir dos Direitos Humanos

Um dos produtos desenvolvido e entregue ao programa de mestrado profissional foi o capítulo de livro “Políticas Públicas de Solução de Conflitos no Direito Administrativo Sancionador: perspectivas a partir dos Direitos Humanos”, no qual se analisaram as formas de políticas públicas de solução de conflitos no Direito Administrativo Sancionador, notadamente os métodos de consensualidade punitiva no âmbito da improbidade administrativa, refletindo sobre o viés do ANPC em sua forma de pura reprimenda, colaborativa, ressarcitória ou alternativa de resolutividade na atuação ministerial.

O texto científico foi enviado à Escola Superior do Ministério Público Estadual do Paraná, atendendo à chamada no Edital n. 07, de 18 de maio de 2022, para compor o e-Book “Aspectos controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos Julgados dos Tribunais Superiores”, publicado, virtualmente, em novembro de 2022, Curitiba, ISBN 978-65-87486-17-8, p. 435-458.

A edição do livro foi pensada consoante os compromissos acadêmico e social da Escola Superior do MPPR, conectada às movimentações legislativas da Lei de Improbidade Administrativa, agrupando enfrentamentos centrados no direito material, no patrimônio público e na articulação e no aprimoramento do Ministério Público incumbido dessa defesa, bem como nas discussões sobre fontes, hermenêutica e intercâmbios com outros mecanismos de proteção coletiva do patrimônio público. Constam, também, textos que analisam a validade da nova le-

gislação e sua compatibilidade com a Constituição Federal, o vínculo entre a responsabilização e o descumprimento de políticas públicas, cotas parlamentares e prestação de contas (Diniz; Rocha; Castro; 2022, p. 8).

O livro (e-book) traz, enfim, uma revisão especial para a atividade resolutive, por meio do ANPC, ainda incipiente na esfera da improbidade administrativa (Diniz; Rocha; Castro; 2022, p. 8), referindo-se ao produto desenvolvido nesse projeto de pesquisa e submetido para publicação a título de contribuição acadêmica.

O capítulo de livro publicado analisou os caminhos complexos da negociação, sua validade jurídica ante a indisponibilidade do bem público e o alcance das penalidades nos acordos extrajudiciais por meio das alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, como também as dificuldades em dar a finalidade reparadora ao dinheiro desviado do patrimônio público quando retorna ao erário em forma de ressarcimento.

Comentou-se, ainda, sobre a possibilidade de destinação pecuniária do acordo à execução de políticas públicas mitigadoras dessa prática, como forma de atuação preventiva e resolutive do Ministério Público consoante o microssistema de tutela da probidade administrativa correlacionada aos acordos de não persecução cível, como também na ação civil preventiva voltada para a solução dos problemas do sistema político.

O estudo reuniu um conjunto de elementos teóricos baseado no método dedutivo e consubstanciado no exame de normas jurídicas, artigos científicos, dissertações, livros e precedentes judiciais como forma de alcançar conclusões lógicas e válidas a partir das premissas elaboradas na pesquisa bibliográfica, na qual se buscou trabalhar com a interpretação crítica dos significados e valores presentes nas legislações e doutrinas analisadas e nos contextos das elaborações tendo em vista o amparo legislativo e a pesquisa exploratória que se fez em relação à perspectiva dos Direitos Humanos com as políticas públicas de solução de conflitos no Direito Administrativo Sancionador.

A título de contribuição, propôs-se a justiça negociada do ANPC como tecnologia social na contribuição para os métodos alternativos de solução de conflitos, visto que capaz de colocar fim aos litígios com mais agilidade e resolutividade, sem o desgaste de um longo processo judicial, considerando necessárias atitudes proativas do MPTO perante as políticas públicas judiciárias da cultura de paz e preservação das garantias fundamentais do cidadão.

Salientou-se, ademais, o viés alternativo da autocomposição como forma de acesso à justiça, tida como preferencial em face das mudanças infraconstitucionais da primazia da consensualidade, considerando a gravidade concreta da injustiça social e sua repercussão na segurança jurídica da sociedade, aliadas à genérica sensação de impunidade no inconsciente coletivo. Tudo isso ajustado ao protagonismo dos membros do Ministério Público no combate aos ilícitos na área cível e criminal, favorecendo a firmeza da negociação e seus reflexos punitivos nos casos de improbidade administrativa, bem como se preservando a indisponibilidade do bem público e a aplicação da pena conforme a colaboração prestada.

Consta, no Apêndice I, cópia integral do capítulo publicado no e-Book da Escola Superior do MPPR:



Figura 6. Capa do e-Book *Aspectos Controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos Julgados dos Tribunais Superiores*

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PERSPECTIVAS A PARTIR DOS DIREITOS HUMANOS

Tarsis Barreto Oliveira¹
Vinicius Pinheiro Marques²
Juliana Silva Marinho Guimarães³

Resumo

Este artigo analisa formas de políticas públicas de solução de conflitos no Direito Administrativo sancionador, notadamente os métodos de consensualidade punitiva no âmbito da improbidade administrativa, refletindo sobre o viés do acordo em sua forma de pura reprimenda, colaborativa, ressarcitória ou alternativa de resolutividade na atuação ministerial. Para tanto, o estudo apresenta os caminhos complexos da negociação, sua validade jurídica ante a indisponibilidade do bem público e o alcance das penalidades nos acordos extrajudiciais por meio das alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. Analisa-se também as dificuldades de dar finalidade específica ao dinheiro desviado do patrimônio público quando retorna ao erário em forma de ressarcimento. Fala-se ainda sobre a destinação pecuniária do acordo à execução de políticas públicas preventivas, como forma de atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público consoante o microssistema de tutela da probidade administrativa correlacionada aos acordos de colaboração, como também na ação preventiva voltada para a solução dos problemas do sistema político. O estudo reúne um conjunto de elementos teóricos baseado no método

1 Tarsis Barreto Oliveira é doutor em Direito pela UFBA. Professor Associado 2 de Direito Penal da Universidade Federal do Tocantins. Professor Adjunto de Direito Penal da Universidade Estadual do Tocantins. Professor do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT/ESMAT, tendo coordenado o curso por dois mandatos. Coordenador do Programa de Doutorado Interinstitucional em Direito da PUC-RIO/ESMAT. Coordenador e Professor da Especialização em Ciências Criminais da UFT. Professor do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Educação, Sociedade e Violência da Unifins. Especialista em Metodologia do Ensino Superior (Famettig/BA). Graduado em Direito pela UESC.

2 Vinicius Pinheiro Marques é doutor em Direito (Magna Cum Laude) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS). Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor, pesquisador, na Universidade e/ou programa de pós-graduação.

3 Juliana Silva Marinho Guimarães é mestranda no Programa de Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pós-graduada em Direito Público pela Escola Paulista de Direito, em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Pós-graduanda em Direito Administrativo pela UFT. Bacharel em Direito pela UFG.

Figura 7. Primeira página do capítulo de livro publicado no *e-Book Aspectos Controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos Julgados dos Tribunais Superiores*

4.2 Painel acadêmico: “Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas”

O segundo produto elaborado por meio dos trabalhos desenvolvidos na pesquisa foi o Painel acadêmico “Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas”, realizado em 25 de outubro de 2022, com o apoio e organização do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins (CESAF-ESMP), destinado aos integrantes do Ministério Público brasileiro e da comunidade acadêmica, viabilizado na modalidade virtual, com carga horária de 3 horas, selo da Escola Nacional do Ministério Público (Enamp) e parceria da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat), Centro Universitário Católica do Tocantins (UniCatólica) e Ministério Público Federal (MPF).

No evento, foi oportuno refletir sobre os desafios vivenciados nos casos concretos, no dia a dia de atuação do Ministério Público, como também foram analisadas as decisões já proferidas pelos Tribunais regionais após a publicação da Lei n. 14.230/2021. Outrossim, foi feito um balanço sobre o impacto das alterações legislativas no controle da Administração Pública e reflexos da tese de repercussão geral firmada pelo Supremo Tribunal Federal no tema n. 1199, em agosto de 2022.

Definidas as questões para o painel temático, os palestrantes Marcelo Malheiros Cerqueira, Galtiênio da Cruz Paulino e Octahydes Ballan Junior abordaram temas como a evolução normativa no campo da improbidade administrativa, os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, e a improbidade e o julgamento do Tema 1199 pelo STF, respectivamente.

Insta destacar que o respectivo painel temático também foi um espaço para socialização da obra “Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social” (2022), cujos palestrantes também são os organizadores e autores do livro.

O evento foi desenvolvido no contexto do Projeto de Extensão do CESAF-ESMP intitulado “Compartilhando o conhecimento no MP”, que visa divulgar para a comunidade inter-

na e externa do MPTO a produção de conhecimento existente por meio das publicações como a Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins e demais veículos dos integrantes do MPTO em editoras externas, além de divulgação de ações ministeriais exitosas realizadas por eles.

O Edital n. 24, de 14 de outubro de 2022, publicado pelo CESA-ESMP, normatizou e publicizou o evento, que contou com emissão de certificados aos participantes, sendo disponibilizadas 200 vagas para participação em tempo real e, posteriormente, disponibilização do produto no canal da Escola Superior, no *Youtube*, para visualização de forma assíncrona.

A motivação para a realização do painel foram as significativas mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, em vigência desde 25 de outubro de 2021, cujos impactos geraram discussões acerca da natureza jurídica do ilícito “improbidade”, se de cunho sancionatório (normas de natureza material), se de natureza processual e civil, refletindo essencialmente na questão da retroatividade de normas mais benéficas. Trouxe também a discussão sobre a legitimidade dos entes públicos lesados de proporem ações de improbidade administrativa, prerrogativa, até então, exclusiva do Ministério Público, a qual ficou definida pelo julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade n. 7042 e 7043.

Outras questões debatidas foram a revogação da modalidade culposa (prevista no art. 10, da Lei n. 8.429/92), a revogação da punibilidade pelo descumprimento de princípios (prevista no art. 11, incisos I e II, da Lei n. 8.429/92), a previsão de novos prazos de prescrição geral e intercorrente e a tese de repercussão geral firmada pelo STF.

Debateu-se, também, a respeito de algumas decisões polêmicas, nas quais foram aplicadas, retroativamente, a norma mais benéfica, na forma do art. 5º, XL, da Constituição Federal e art. 2º, parágrafo único, do Código Penal, a fim de que fossem asseguradas a segurança jurídica e a isonomia ao processado. Nesses casos, houve sentenças absolutórias motivadas pela revogação do art. 10 e dos incisos I e II, do art. 11, da Lei n. 8.429/1992, haja vista a conduta tipificada naqueles artigos e incisos não ser mais caracterizada como ato de improbidade. A modulação só ocorreu após o firmamento do tema de repercussão geral.

Sobre a publicação do tema 1199/STF, a corte fixou as teses: 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo – DOLO; 2) A

norma benéfica da Lei n. 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – é irretroativa, em virtude do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei n. 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Por conseguinte, o debate seguiu sobre temas específicos, questionando-se: a) como o órgão acusador demonstrará a conduta dolosa, materializada pela vontade e a intenção de praticar atos ímprobos? b) Qual o alcance do ônus da prova na narrativa do elemento subjetivo? c) O art. 11, da LIA, assumindo o viés de rol taxativo de condutas, impacta os casos ainda não transitados em julgado? d) Enriquecimento ilícito é a mesma conduta típica de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos lícitos comprovados (art. 9º, VII)? e) O julgador poderá divergir do enquadramento legal feito pelo autor? f) Será mesmo possível a comunicabilidade das decisões proferidas em âmbito criminal e vinculá-las à condenação solidária e sua aplicabilidade quando haja dano ao erário (art. 17-C, § 2º)? g) Será possível definir atos de desonestidade no trato com a coisa pública como atos ilícitos tipificados na LIA?

O palestrante Marcelo Cerqueira, primeiro a falar, fez uma análise geral das principais alterações na LIA, advindas da publicação da Lei n. 14.230/2021, especialmente em relação à inequívoca pretensão de restringir as hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, adotando diferentes estratégias, as quais destacou, em grande parte, serem inconstitucionais, como, por exemplo, a delimitação do elemento subjetivo ou a exigência de lesividade relevante para configuração do tipo.

Falou ainda sobre a exclusão da modalidade culposa do art. 10, LIA, e da vontade consciente de agir e atingir um resultado ilícito ou a obtenção de proveito ou benefício indevido, dolo específico, restringindo as possibilidades de configuração de atos ímprobos, assim como cooperam no mesmo sentido a divergência jurisprudencial como excludente de ilicitude

e o rol taxativo do art. 11, LIA, limitando as hipóteses de ocorrência de improbidade por violação de princípios da administração pública.

Comentou outras modificações substanciais na LIA as quais resultaram em, praticamente, “inviabilizar” o regime de responsabilização de agentes públicos no campo da improbidade, rompendo o equilíbrio necessário para a efetividade do poder punitivo estatal, o qual já era deficitário com poucas probabilidades de punição. Com isso deixou a reflexão de que será necessário reconduzir as normas trazidas pela Lei n. 14.230/2021 aos princípios consagrados na ordem constitucional do Estado Democrático de Direito, não se limitando à proteção de supostos direitos fundamentais dos investigados em detrimento da concretização da própria razão de ser do poder punitivo estatal.

Em relação a (ir)retroatividade da Lei n. 14.230/2021, se posicionou pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade da norma mais benéfica fora do Direito Penal, não obstante reconhecer a relevante controvérsia sobre o tema, o qual, enfim, foi modulado pelo STF, tema 1199, como irretroativa a norma mais benéfica contida na nova LIA.

Em relação à evolução normativa no campo da improbidade administrativa, fez breve digressão histórica, comentando que todas as Constituições republicanas do Brasil cuidaram da possibilidade de responsabilização por infração à probidade da administração. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos dispositivos cuidaram da tutela da probidade administrativa, elevada à condição de direito fundamental, mormente os arts. 14, §§ 9º e 10; 15, V; 37, § 4º; 55, II e § 1º; 85, V; 129, III, além do art. 97, § 10, II, do ADCT. Ademais, foi com a CF/88 que se inaugurou uma esfera própria de responsabilização por ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º), posteriormente regulamentado pela Lei n. 8.429/1992.

Comentou também sobre as normas infraconstitucionais como a Lei n. 8.429/1992, que estabeleceu regras de direito material e processual a respeito da responsabilização de agentes públicos e terceiros por atos ímprobos e outras normas com disposições específicas, como a Lei n. 8.112/1990, a Lei n. 9.504/1997, a LC n. 101/2000, a Lei n. 10.257/2001, a LC n. 135/2010 e a Lei n. 12.846/2013. Ressaltou que esses diplomas dialogam entre si, complementando o que falta numa em outra, visto que possuem campos de aplicação convergentes no combate à corrupção, no sentido macro.

Acrescentou a importância das normas de Direito Internacional Público, como as Convenções da ONU, OEA e OCDE, adotadas pelo Brasil, como normas constitucionais, tal como a Convenção de Mérida, na qual o Brasil assumiu o compromisso de manter em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, revendo instrumentos jurídicos para determinar se são adequados a esse fim.

Nesse aspecto, trouxeram preocupação as últimas alterações da LIA, haja vista estarem em flagrante descompasso com o texto constitucional, na medida em que esvaziaram a efetividade do regime de responsabilização, refletindo, inclusive, nas demais normas que compõem o microsistema anticorrupção e, por conseguinte, descumprindo compromissos internacionais, situação que não favorece o desenvolvimento do país, que há anos se encontra abaixo da média global no Índice de Percepção da Corrupção.

Concluiu sua fala dizendo que está faltando vontade do legislador em aprovar reformas que aprimorem o combate à corrupção, observando que desde 2019 a pauta legislativa tem se ocupado em aprovar claros retrocessos no tema, como por exemplo a Lei n. 14.230/2021, que minou a efetividade da LIA.

O palestrante Galtiênio da Cruz Paulino começou sua fala abordando a evolução normativa desde a redação original da Lei n. 8.429/1992, dando enfoque à estrutura de tipificação dos atos de improbidade na LIA, bem como na legislação extravagante, como a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), Lei de Acesso à Informação Pública (Lei n. 12.527/2011) e Lei de Conflito de Interesses (Lei n. 12.813/2013).

Em seguida, falou da modalidade genérica de tipificação contida nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, que são o enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e a violação aos princípios administrativos e das situações de maior concretude previstas nos incisos dos referidos artigos, os quais detalham as circunstâncias que podem caracterizar a violação a cada um dos tipos de improbidade.

Dando sequência à exposição, passou a destacar as principais alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021 nos arts. 9º, 10 e 11, mormente a exigência do elemento subjetivo dolo, não obstante o Superior Tribunal de Justiça já ter pacificado o entendimento de que as figuras dos arts. 9º e 11 somente poderiam ocorrer de forma dolosa. Evidenciou outra importante alteração do art. 9º, resultando na nova redação do inciso VII, que retirou toda a eficácia do dis-

positivo, indo em posição contrária ao regramento do enriquecimento ilícito no mundo, previsto nos tratados internacionais.

A principal alteração do art. 10 foi sublinhada pela retirada da possibilidade de os atos tipificados se configurarem de forma culposa. Já as principais alterações do art. 11 foram acentuadas nas discussões do possível enquadramento das condutas previstas nos incisos do dispositivo como rol taxativo; da revogação dos incisos I e II, que possuíam importantes previsões normativas, e inserção das situações de dolo específico em alguns incisos, além da exigência da demonstração de lesividade relevante (§ 4º) para todos; comentou ainda a criação da modalidade de ato ímprobo pela prática de nepotismo.

Sobre a previsão de dolo específico e a demonstração da lesividade relevante, ponderou que este requisito torna ineficaz o dispositivo geral, deixando desamparada a previsão constitucional de proteção aos princípios da Administração Pública.

Então, entrou no cerne da discussão do dolo geral e do dolo específico nas previsões normativas dos arts. 9º, 10 e 11, como também da impossibilidade de tipificar o ato ímprobo na modalidade culposa, desde a vigência da Lei n. 14.230/2021. Comentou ainda que as alterações na LIA, além de vedar que o ato de improbidade administrativa ocorra por meio de conduta culposa, passou a prever situações de dolo específico em algumas das condutas elencadas, como nos casos dos incisos V e VI do art. 11 e da implementação de dolo específico geral para todos os atos de improbidade previstos na LIA, nos termos do § 1º do art. 11, assim como nos casos previstos em outras disposições legislativas que abarquem atos ímprobos, nos termos do § 2º do art. 11.

Em relação ao dolo específico, ponderou que na forma como está no art. 11, atenta contra a própria natureza da figura normativa dos princípios, além de dificultar a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa, mesmo nos casos previstos nos arts. 9º e 10, porque estabelece um objetivo aberto e de difícil demonstração, o que acaba por diminuir a eficácia do combate à improbidade, em total dissonância com os objetivos e valores previstos na Carta Constitucional.

Passou, por conseguinte, a explanar sobre os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º, LIA), delimitando os requisitos para a configuração: (i) enriquecimento do servidor público em sentido amplo; (ii) recebimento de vantagem patri-

monial indevida, ou seja, sem amparo nas normas regentes do vínculo com o Estado; (iii) decorrente de ato doloso; (iv) praticado no exercício da atividade que o vincule com a Administração.

Esmiuçou que o enriquecimento ilícito é o eixo central dos motivos dominantes para a corrupção, podendo ser considerado o núcleo do tipo improbidade e, por isso, a previsão de sancionamento desta conduta na esfera cível enquanto ato de improbidade administrativa, a partir das figuras do art. 9º da LIA, com importância destacada no sistema de enfrentamento da corrupção, ainda mais porque o Brasil não criminalizou, ainda, o enriquecimento ilícito.

Sobre o art. 11, relatou que o principal problema é o rol ter se tornado taxativo para as condutas de improbidade que violam princípios da Administração Pública, relacionando a incongruência da alteração normativa com a natureza dos princípios e o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal sobre o rol ser exemplificativo. Ressaltou que o maior número de condenações por atos de improbidade administrativa é com base nesses princípios.

Elencou os problemas a se considerar com a prevalência do rol taxativo, especialmente a inobservância do direito fundamental anticorrupção, previsto no art. 5º, § 2º, CF, que fala dos tratados internacionais e outros preceitos normativos de forma implícita. Por conseguinte, o rol sendo taxativo afeta os direitos fundamentais dupla face: a) Direito subjetivo individual, com mecanismos individuais em face do Poder Público; b) elemento subjetivo fundamental da sociedade (face violada), com valor constitucional de caráter objetivo e eficácia sobre todo o ordenamento, como norte para a atuação de todos os poderes constituídos, o que acaba contribuindo com o problema da corrupção no Brasil, que, segundo dados da FIESP (2010), tinha um custo anual, até 2009, de R\$ 41,5 bilhões de reais.

Com isso, destacou a importância da proteção dos princípios de probidade, responsáveis por proporcionar agilidade e adequabilidade das normas diante da dinâmica social e por reforçar a necessidade de os valores sociais estarem sempre presentes em todo o atuar, seja público, seja privado.

Apresentou ainda reflexão acerca da teratologia sistêmica sobre a impossibilidade de se elencar todas as condutas que violam princípios, pontuando a possibilidade de se enquadrar uma conduta como crime (seara criminal mais grave) e fato atípico no campo da improbidade (menos grave). Searas de proteção dos bens jurídicos (cível, administrativa, criminal etc) –

grau de violação do bem jurídico tutelado (materialização dos valores de uma sociedade); Direito Penal – *ultima ratio* (princípio da intervenção mínima) – uma conduta não deverá ser enquadrada como criminalmente típica quando puder ser satisfatoriamente regulada e sancionada por outra esfera do ordenamento jurídico.

O segundo ponto destacado foi a violação da ideia de *sistema* que, conforme a doutrina de Canaris, é a ordenação com seus valores sociais, e *unidade*, que são as esferas integrantes do sistema em harmonia. Por exemplo: a revogação do antigo inciso I do art. 11 e a taxatividade do rol nos crimes de assédio moral ou sexual, fraude processual e advocacia administrativa, indiferentes no campo da improbidade administrativa.

A outra teratologia sistêmica é a incongruência do rol taxativo com o § 2º do art. 11, segundo o qual “Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.”

Por fim, trouxe a diferença entre tipo, tipicidade e taxatividade, sendo o tipo a fórmula legal que define uma determinada conduta como ilícita. Já a tipicidade é a característica de uma conduta que se adéqua a um tipo, relacionando-se com a conduta e assumindo essa característica quando está de acordo com uma previsão típica, num processo de subsunção, reservando a taxatividade para a impossibilidade de ampliação dos tipos.

O palestrante Octahydes Ballan Junior trouxe reflexões acerca do Tema 1199/STF e a nova lei de improbidade administrativa, introduzindo a abordagem falando da relação entre políticas públicas repressivas e o problema de enfrentamento e defesa da corrupção e da improbidade, relacionando o quanto as novas alterações da LIA esvaziaram aquelas intenções originárias e principiológicas de proteção à probidade administrativa.

Contextualizou a incoerência do novo texto infraconstitucional da LIA com a Convenção de Mérida, pontuando que a responsabilização civil é tão necessária quanto a penal e administrativa. Exemplificou o quão exauridas estão as normas de repressão e sanção da improbidade, que não se vê peticionamento inicial de ação civil de improbidade administrativa desde a vigência das últimas alterações e nos casos de propositura da demanda ao Poder Judiciário, tem-se que ponderar as consequências práticas das decisões que podem advir, considerando um ordenamento jurídico único e sistêmico.

Em seguida, passou às premissas do Tema 1199/STF e como elas se inter-relacionam. A primeira premissa é que o sistema sancionador da nova LIA ficou baseado exclusivamente no dolo, eliminando as formas culposas de responsabilização. A segunda está relacionada no art. 1º, § 4º, da LIA, que diz que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.” A terceira premissa diz respeito à prescrição e à vedação do efeito surpresa.

Sobre o dolo, comentou como o legislador quis, de certo modo, dificultar e até mesmo impossibilitar a tipificação dos atos de improbidade e, por conseguinte, a responsabilização, na medida em que exigiu a demonstração específica do elemento subjetivo do tipo, qual seja, a intenção do agente de obter proveito com finalidade ilícita. Assim, o Supremo Tribunal Federal não trouxe inovação quando definiu o item 1 do Tema 1199.

Seguindo para os itens 2 e 3 do Tema fixado, comentou como eles estão submetidos aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, um direito que ainda está em construção e, portanto, não pode ter referência com as garantias do Direito e Processo Penal, tratando-se de natureza distinta nas searas do Direito. Assim, não se aplica a retroatividade benéfica às normas do Direito Administrativo Sancionador, visto que a retroatividade é apenas para as normas do Direito Penal, respeitando-se, especialmente, a coisa julgada.

A retroatividade não se confunde com a incidência imediata, por isso, para as ações em andamento aplicam-se as normas vigentes.

Quanto ao item 4 do Tema 1199/STJ, reforçou a máxima de que regras prescricionais não admitem o efeito surpresa. Trata-se de norma processual que não retroage em respeito ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

No que concerne à prescrição, especialmente a intercorrente, em 4 anos, comentou que foi criada um sistema de prescrição interfases, que ocorre pelo decurso de tempo em cada fase processual, estabelecendo-se com prazo sabidamente inferior à média de tramitação e julgamentos dos processos em casos de improbidade administrativa, no Poder Judiciário. Não se trata de inatividade das partes nem falta de impulso processual, mas de norma prescricional que não garante segurança jurídica, prestigiando a ineficiência da persecução jurisdicional.

Ao final, convidou os ouvintes a pensar sobre o desvirtuamento absoluto do sistema de responsabilização da improbidade administrativa, diante da normativa constitucional do Brasil, que escolheu ser um Estado probro, como também a distorção do garantismo aplicado ao Direito Penal, referenciado sem critério e sem correlação no Direito Administrativo Sancionador, trazendo como efeito colateral o enfraquecimento de garantias e a conseqüente hipertrofia do Direito Penal, reforçando a tese de que está mais fácil e possível efetivar e obter algum sancionamento penal para os atos de corrupção do que efetivar a responsabilização cível por atos de improbidade, nos termos da LIA.

Em seguida, após a exposição dos palestrantes, abriu-se o espaço para o debate, oportunidade em que foram feitas várias perguntas pelos participantes, refletindo a relevância da discussão do tema no âmbito institucional, cujos questionamentos foram respondidos pontualmente. A importância do debate acadêmico foi ressaltado pela Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins, Cynthia Assis de Paula, no encerramento do evento.

A seguir ilustra-se a exposição com o material produzido pelo CESAFA-ESMP para divulgação do evento.

Consta, no Apêndice II, cópia integral do Projeto Pedagógico, do Edital e do certificado de participação da autora deste estudo no evento, como mediadora.

Painel “Um ano da Nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas”

[Tweeter](#)
[Compartilhar](#)
[Whatsapp](#)

Atualizado em 14/10/2022 17:57



A atividade educativa ocorrerá a distância no dia 25 de outubro, às 9h, pelo EADCESAF **Foto: Randolpho Correa**

O CESAF-ESMP abre inscrições para participação no Painel “Um ano da Nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas”. A atividade educativa ocorrerá a distância no dia 25 de outubro, às 9h, pelo EADCESAF.

O painel é produto do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, desenvolvido pela servidora do MPTO, Juliana Silva Marinho Guimarães, junto ao PPGPJDH/UFT/ESMAT e do Projeto de Extensão do CESAF-ESMP, Compartilhando Conhecimento, que auxilia os integrantes do MPTO que estão cursando programas de Pós-Graduação stricto sensu, a compartilharem os conhecimentos adquiridos em seu aprofundamento de estudos.

Os interessados poderão realizar as inscrições pelo EADCESAF até o dia 24 de outubro de 2022.

Programação:

25/10/2022

9h – Abertura

9h15min – Painel “Evolução normativa no campo da improbidade administrativa”

Painelista: Dr. Marcelo Malheiros Cerqueira (MPF)

Mediadora: Juliana Silva Marinho Guimarães (PPGPJDH/UFT/ESMAT)

10h – Painel “Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública”

Painelista: Dr. Galtieni da Cruz Paulino (MPF)

Mediadora: Juliana Silva Marinho Guimarães (PPGPJDH/UFT/ESMAT)

Programação:

25/10/2022

9h – Abertura

9h15min – Painel “Evolução normativa no campo da improbidade administrativa”

Programação:

25/10/2022

9h – Abertura

9h15min – Painel “Evolução normativa no campo da improbidade administrativa”

10h45min – Painel “Improbidade e o Julgamento do Tema 1199 pelo STF”

Painelista: Dr. Octaydes Ballan Junior (MPTO)

Mediadora: Juliana Silva Marinho Guimarães (PPGPJDH/UFT/ESMAT)

Edital 24/2022

ACESSO RÁPIDO

Figura 8. Mídia de divulgação do Painel “Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas”. Fonte: <<https://www.mpto.mp.br/cesaf/2022/10/14/painel-um-ano-da-nova-lei-de-improbidade-administrativa-desafios-e-perspectivas>>. Acesso em: 10.04.2023.

5 PROPOSTAS DE TECNOLOGIAS SOCIAIS

A primeira proposta de tecnologia social é o guia referencial para a celebração do acordo de não persecução cível (ANPC), contemplando os parâmetros estabelecidos pela LIA, em consonância com as normativas institucionais de resolução extrajudicial já vigentes no Ministério Público do Estado do Tocantins, e compartilhamento dos estudos realizados nesta pesquisa, subsidiando os órgãos da administração superior na proposição de resoluções e práticas voltadas à temática em questão.

A segunda proposta é o registro sistematizado e de acesso público dos acordos de não persecução cível (ANPC) e dos termos de ajustamento de conduta (TAC) firmados no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, consistindo em uma espécie de repositório de jurisprudência, o qual contribuirá para a formação de uma cultura indutiva de justiça consensual, unificará linguagem própria da instituição perante negociações em acordos e ajustamentos e contabilizará estatísticas reais do quantitativo de ANPCs e TACs firmados pela instituição.

Essa ferramenta, em consonância com as soluções da Inteligência Artificial e painel *BI*, poderá auxiliar, inclusive, as atividades do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público (CAOPP), considerando que será uma ferramenta exclusiva para alimentação do banco de dados, com conteúdo qualitativo e quantitativo, ou seja, o CAOPP poderá divulgar tanto os *cases* de sucesso quanto as prévias de estatísticas da atuação ministerial resolutiva, na área de tutela do patrimônio público.

Para tanto, o Departamento de Tecnologia da Informação criará uma plataforma para que possa ser alimentado um banco de dados contendo informações sobre o número do processo, data da proposição do acordo de não persecução e do termo de ajustamento de conduta, data da homologação pelo Poder Judiciário, se for o caso, Promotoria de Justiça responsável pela composição consensual e *link* de acesso ao inteiro teor do ANPC e do TAC, disponível para consulta com acesso rápido no *site* do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Respectiva planilha de dados também alimentaria os controles estatísticos (app *lookerstudio* – ferramenta do Google) de avanço em resolutividade na atuação do MPTO na

área de improbidade administrativa, incentivando-se a prática de consensualidade com a divulgação dos *cases* de sucesso, pelo CAOPP, às diversas Promotorias de Justiça do Estado do Tocantins, atendendo à finalidade do planejamento estratégico proposto pelo CNMP.

Nos subitens seguintes, discorrer-se-á de forma mais minuciosa sobre cada uma das tecnologias sociais propostas.

5.1 Minuta de resolução

MINUTA DE RESOLUÇÃO CSMP N. 001/2023

Institui normas que regulamentam a instauração, a tramitação e a celebração do Acordo de Não Persecução Cível, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS, neste ato representado por seu Presidente, o Procurador-Geral de Justiça, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO a atribuição conferida ao Ministério Público, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como a função de promoção do inquérito civil e propositura da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (art. 127 e 129, III da Constituição Federal);

CONSIDERANDO as diretrizes da Carta de Brasília, concebida no âmbito do CNMP, de que se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação as quais a resolução extrajudicial é a mais indicada;

CONSIDERANDO o teor da Resolução CNMP n. 118/2014, que implementou a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, dentre os quais, a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, referendado pela Re-

comendação CNMP n. 54/2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro;

CONSIDERANDO os mecanismos de autocomposição de conflitos, incorporados pelos princípios e normas do Código de Processo Civil, elevando os poderes da ação resolutiva, superando-se a forma rígida, tradicional e única de realização dos direitos por meio da imposição estatal da sentença;

CONSIDERANDO o microsistema normativo de combate a atos de improbidade administrativa (anticorrupção) disposto na Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e Lei n. 12.850/2013 (Lei do Crime Organizado), dentre outras;

CONSIDERANDO o disposto no art. 1º, § 2º da Res. CNMP n. 179/2017 admitindo a possibilidade do compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo ao ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou de algumas sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou ato praticado;

CONSIDERANDO a edição da Lei Federal n. 14.230/2021, que promoveu uma revisão estrutural da Lei de Improbidade Administrativa, trazendo uma série de disposições relacionadas a aspectos gerais envolvendo o acordo de não persecução cível;

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer regras para celebração do acordo de não persecução cível, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins;

CONSIDERANDO que o acordo de não persecução cível pode proporcionar, a um só tempo, solução mais célere aos conflitos decorrentes da prática de improbidade administrativa e, em consequência, maior eficácia à tutela coletiva desses interesses, contribuindo, ainda, para o descongestionamento do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO que as ferramentas tecnológicas já disponíveis no âmbito da instituição podem tornar mais eficiente a atuação dos membros na condução dos procedimentos extrajudiciais e na celebração de acordos de não persecução cível;

R E S O L V E

CAPÍTULO I

DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Art. 1º O acordo de não persecução cível (ANPC) poderá ser celebrado nas fases extrajudicial e judicial, observados o § 10-A do art. 17 e o art. 17-B, da Lei n.º 8.429/1992, com redação dada pela Lei Federal n. 14.230/2021, com as pessoas físicas ou jurídicas, investigadas ou demandadas pela prática dos atos de improbidade administrativa definidos na referida lei, mediante o esclarecimento do fato e o estabelecimento de condições com aptidão para a proteção do patrimônio público e do interesse social, respeitando-se a independência funcional para análise do caso concreto.

Art. 2º Constituem pressupostos para a celebração do acordo de não persecução cível:

I - a existência de indícios suficientes da prática do ato de improbidade administrativa;

II - a verificação de que o acordo é mais vantajoso ao interesse público do que o ajuizamento da ação civil por ato de improbidade administrativa, ou o seu prosseguimento;

III – a apreciação da personalidade do agente, da natureza, das circunstâncias e da gravidade do ato de improbidade;

IV – a análise das vantagens para o interesse público, na rápida solução do caso, diante da provável duração do processo;

V – a efetividade das obrigações acordadas, observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência, para a proteção do patrimônio público, conforme seja necessário e suficiente para repressão e prevenção do ato improprio.

§ 1º A celebração do acordo de não persecução cível com o Ministério Público do Estado do Tocantins não afasta eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no ajuste.

§ 2º Quando o membro detiver, concomitantemente, atribuição de defesa do patrimônio público e criminal, sobre o mesmo fato, analisará a possibilidade de celebração conjunta.

Art. 3º O compromissário que aceite celebrar o acordo de não persecução cível com o Ministério Público do Estado do Tocantins, estará sujeito, obrigatoriamente, às seguintes condições:

I - confessar a participação dos fatos, esclarecendo sua conduta;

II - cessar integralmente o envolvimento no ato ilícito a partir da data em que manifestar seu interesse em colaborar, salvo se causar prejuízo ao sigilo das investigações em curso ou a se-

rem instauradas em decorrência do acordo, ou prejudicar ação controlada, conforme decisão judicial;

III - comparecer perante o Ministério Público do Estado do Tocantins ou em Juízo, às próprias expensas, quando necessário;

IV - reparar integralmente o dano causado ao erário, acrescido de correção monetária e juros legais, restituir totalmente o produto do enriquecimento ilícito com a transferência, de forma não onerosa, dos bens, direitos e valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, em favor do ente lesado, quando for o caso;

V - reverter à pessoa jurídica lesada da vantagem indevidamente obtida, ainda que oriunda de agentes privados;

VI - aceitar, voluntariamente, a aplicação cumulativa das condições previstas neste artigo, com uma ou mais sanções disciplinadas no art. 4º desta Resolução, de acordo com a espécie e a gravidade do ato ilícito praticado;

VII - acordar com a fixação de prazo razoável para o cumprimento do avençado, observando-se, em qualquer caso, o prazo prescricional da ação de improbidade administrativa;

VIII - promover alterações na governança da empresa investigada que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos ímprobos e estabeleçam parâmetros de monitoramento eficazes dos compromissos firmados na composição, quando se tratar de pessoa jurídica;

IX - pagar multa para a hipótese de descumprimento das obrigações pactuadas;

X - concordar com a previsão de que eventual resolução, perda do objeto ou rescisão do acordo por responsabilidade do compromissário não implicará a invalidação da prova por ele eventualmente fornecida, ou dela derivada.

Parágrafo único. Poderão, ainda, ser avençadas, cumulativamente, outras condições que se revelem apropriadas à prevenção e repressão do ato de improbidade, à efetividade das investigações e à garantia dos compromissos assumidos, tais como:

I - oferecimento de garantias do pagamento da multa, do ressarcimento do dano e da transferência de bens, direitos e/ou valores, em conformidade com a extensão do pactuado;

II - convenção de desconto mensal na remuneração do compromissário que receba dos cofres públicos ou de instituto de previdência subsídios, vencimentos ou proventos;

III - manutenção ou instituição da indisponibilidade de bens a serem devidamente individualizados e em valor suficiente para garantir o ressarcimento ao erário e eventual multa civil pactuada;

IV – não tenha dado causa a rescisão de outro Compromisso de Ajustamento de Conduta nos últimos 3 (três) anos.

Art. 4º De acordo com a repercussão social, a extensão, a natureza e gravidade do dano, a personalidade do agente, as circunstâncias e o grau de censura da conduta do investigado, com vistas a assegurar o respeito aos princípios que norteiam a Administração Pública e a eficácia da Lei n. 8.429/1992, os acordos de não persecução cível terão, ainda, uma ou mais das seguintes condições:

I - pagamento de multa, cujo valor avençado não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no art. 12 da Lei n. 8.429/1992;

II - proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por determinado período;

III - renúncia irretratável ao cargo, emprego e/ou função pública ocupados;

IV - não exercício de direitos políticos ou de direitos destes decorrentes;

V - reparação de danos morais coletivos, quando for o caso.

§ 1º A fixação do prazo pertinente à condição de que trata os incisos II e IV deste artigo não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no art. 12 da Lei n. 8.429/1992.

§ 2º No caso da obrigação contida no inciso III, o ente público no qual o compromissário exerce a função, será notificado previamente para acompanhar a assinatura do acordo de não persecução cível, devendo a renúncia da função ser formalizada no ajuste, assumindo o ente, no mesmo ato, a obrigação de adotar as providências administrativas relativas à implementação da renúncia, após informado da homologação do termo de acordo pelo Conselho Superior do Ministério Público.

§ 3º A fixação do valor do dano moral coletivo previsto no inciso V deste artigo terá como parâmetros, além dos efeitos advindos do ato de improbidade administrativa e do grau de censura da conduta do compromissário, a atenção ao seu caráter sancionatório e pedagógico.

§ 4º Sendo pactuado o parcelamento do valor destinado ao ressarcimento do dano, material ou moral, e da multa, a quantidade de parcelas levará em conta o interesse público, a extensão do prejuízo ao erário e a capacidade financeira devidamente comprovada do compromissário, observando-se, no entanto, o prazo prescricional previsto na Lei n. 8.429/1992.

§ 5º Como cláusula penal, o acordo de não persecução cível poderá prever, na hipótese de ulterior ajuizamento, pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, de ações judiciais (de conhecimento e/ou de natureza executiva), envolvendo as mesmas partes, mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, inclusive no que tange à redistribuição do ônus da prova e custeio de provas periciais, nos termos dos arts. 190 e 373, §§ 3º e 4º, da Lei n. 13.105/2015.

Art. 5º Respeitadas as peculiaridades do caso concreto, o instrumento que formalizar o acordo de não persecução cível deverá conter:

- I – a indicação das partes celebrantes e seus respectivos representantes;
- II – a descrição objetiva e determinada do fato e da conduta ilícita praticada;
- III – Subsunção da conduta ilícita imputada à específica previsão legal de modalidade de ato de improbidade administrativa;
- IV – as sanções negociadas;
- V – a reparação do dano material e/ou perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, quando for o caso;
- VI – a reparação de danos morais coletivos, quando for o caso;
- VII – o compromisso de cessação e não reiteração da conduta;
- VIII – a forma de execução do acordo;
- IX – o estabelecimento de prazo razoável para o cumprimento do valor avençado, observando-se a necessidade de afastamento do risco da ocorrência da prescrição, inclusive adotando a medida legal específica para esse fim;
- X – as hipóteses de rescisão e de extinção do acordo;
- XI – a previsão de cláusula penal no caso de descumprimento do acordo;

XII – Previsão de que a eventual resolução, perda de efeito ou rescisão do acordo, por responsabilidade do compromissário, não implicará a invalidação da prova por ele fornecida ou dela derivada;

XIII – as demais obrigações estipuladas ao celebrante;

XIV – a advertência de que a eficácia do acordo de não persecução cível estará condicionada à aprovação pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Art. 6º A iniciativa para a celebração do acordo de não persecução cível caberá ao Ministério Público do Estado do Tocantins, cuja celebração dependerá, cumulativamente, ou ao responsável pelo ilícito, hipótese em que a proposta poderá ser apresentada isolada, por um ou mais investigados, ou conjuntamente, por todos os envolvidos, considerando-se, ademais:

I - a oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - a aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - a homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 1º O Órgão do Ministério Público do Estado do Tocantins cientificará o investigado ou demandado, por meio de nota de garantia por ambos firmada, a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais, além de que o não atendimento às determinações e solicitações do Parquet, durante a etapa de negociação, implicará a desistência da proposta.

§ 2º O registro dos atos de composição que antecedem a celebração do acordo de não persecução cível será, preferencialmente, formalizado por meios audiovisuais.

Art. 7º As obrigações previstas no acordo de não persecução cível devem ser líquidas, certas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto.

§ 1º O acordo de não persecução cível será assinado pelo órgão do Ministério Público do Estado do Tocantins proponente, pelo compromissário ou por procurador com poderes especiais outorgados por instrumento de mandato, público ou particular, com firma reconhecida neste último caso e pelo advogado devidamente constituído.

§ 2º Quando o compromissário for pessoa jurídica, o acordo de não persecução cível será firmado pelo detentor de poderes de representação extrajudicial em virtude de lei, regulamento, disposição estatutária ou contratual, ou por procurador com poderes especialmente outorgados para tal fim.

§ 3º Tratando-se de empresa pertencente a grupo econômico, assinará o acordo o representante legal da pessoa jurídica controladora a qual esteja vinculada, admitida a representação por procurador com poderes especiais outorgados pelo representante.

§ 4º Na fase de negociação e assinatura do acordo de não persecução cível, os compromissários deverão estar acompanhados ou representados por seus advogados, juntando-se aos autos instrumento de mandato, atendendo-se o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

§ 5º É facultado ao Órgão do Ministério Público do Estado do Tocantins colher assinatura, como testemunhas, de pessoas que acompanharam a negociação ou, ainda, de terceiros interessados.

§ 6º O termo de acordo deverá ser elaborado em, pelo menos, duas vias, devendo uma instruir procedimento administrativo regularmente instaurado para o acompanhamento de fiscalização do cumprimento das obrigações acordadas.

§ 7º Aplica-se ao acordo de não persecução cível o previsto nos art. 3º-A, 3º-B, 3º-C, §§ 1º, 3º, 4º do art. 4º e art. 4º-A, da Lei n. 12.850/2013.

§ 8º O instrumento que formalizar o acordo deverá conter a obrigação de adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

Art. 8º Deverá proceder a oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação, não se exigindo, contudo, sua aquiescência como requisito de validade ou eficácia do ANPC.

§ 1º Os entes mencionados no caput deste artigo são aqueles elencados nos parágrafos 5º e 6º do art. 1º da LIA.

§ 2º A ciência à pessoa jurídica interessada deve informar a existência da investigação ou da ação em curso, as tratativas para a celebração do ANPC, e o valor do ressarcimento ao erário, devendo ser realizada imediatamente após a elaboração e aprovação prévia da minuta pelo investigado/demandado e seu defensor.

Art. 9º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido pelo agente improbo, deverá se proceder a oitiva do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no prazo 90 (noventa) dias, que se manifestará com a indicação dos parâmetros utilizados, nos termos do art. 17-B, § 3º, da LIA.

§ 1º O Ministério Público não fica vinculado aos cálculos apresentados pelo Tribunal de Contas e em caso de entendimento diverso pelos agentes técnicos ministeriais, cabe ao Órgão de Execução do Ministério Público a tomada de decisão, fundamentadamente, sobre qual valor adotará para fins de ressarcimento ao erário.

§ 2º Nas hipóteses de valor incontroverso que reclamem mero cálculo aritmético, o Ministério Público encaminhará a consulta ao Tribunal de Contas já apresentando o montante a ser ressarcido, cabendo a Corte de Contas somente a sua confirmação ou impugnação, aplicando-se analogicamente o disposto no parágrafo 2º do art. 509 do CPC.

Art. 10. Celebrado o acordo de não persecução civil, os autos do inquérito civil ou de procedimento preparatório serão arquivados por ato do membro do Ministério Público do Estado do Tocantins e remetidos ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de 3 (três) dias, para aprovação, nos termos dos §§ 1º e 3º, do art. 18 da Resolução CSMP n. 005/2018.

§ 1º O acordo de não persecução civil celebrado na fase extrajudicial somente produzirá efeitos após a aprovação pelo Conselho Superior do Ministério Público, que se dará no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 2º O Conselho Superior do Ministério Público verificará, para fins de aprovação, a regularidade, a legalidade, a proporcionalidade e razoabilidade, bem como a pertinência do objeto jurídico do acordo de não persecução cível celebrado na fase extrajudicial.

§ 3º Não aprovado o acordo de não persecução cível pelo Conselho Superior do Ministério Público, os autos de inquérito civil ou de procedimento preparatório serão devolvidos ao órgão de origem e a pedido deste, poderá ser designado outro membro para prosseguir nas in-

investigações ou propor a ação de improbidade administrativa, devendo observar, no que couber, o disposto nos §§ 4º ao 7º do art. 18, da Resolução CSMP n. 005/2018.

§ 4º Aprovado o acordo, será instaurado procedimento administrativo para o acompanhamento do cumprimento de suas cláusulas, mediante comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 5º Os autos de inquérito civil ou de procedimento preparatório serão mantidos em posse do órgão de execução até o implemento total das cláusulas do acordo de não persecução cível, sem prejuízo do desarquivamento, em caso de descumprimento do acordo.

Art. 11. Se o acordo de não persecução cível firmado não abranger, na integralidade, os fatos investigados ou todos os envolvidos, o membro do Ministério Público do Estado do Tocantins promoverá o arquivamento em relação ao que foi acordado e submeterá o acordo à aprovação do Conselho Superior do Ministério Público, em autos suplementares.

Art. 12. Independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa, após aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público, será submetido à apreciação judicial.

Art. 13. A qualquer momento que anteceda a celebração do acordo de não persecução cível, a pessoa física ou jurídica poderá desistir da proposta ou o Ministério Público do Estado do Tocantins poderá rejeitá-la.

§ 1º A desistência da proposta ou a sua rejeição:

I - não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado;

II - impedirá a utilização das provas fornecidas pelo investigado, exclusivamente em seu favor.

§ 2º A proposta de acordo rejeitada, não poderá ser usada para iniciar nova investigação, exceto quando o Ministério Público do Estado do Tocantins tiver acesso às provas produzidas por outros meios.

Art. 14. Cumpridas todas as cláusulas e satisfeitas as condições estabelecidas no termo, o acordo de não persecução cível será declarado integralmente adimplido mediante ato do membro do Ministério Público do Estado do Tocantins e promovido o arquivamento do procedimento administrativo.

Parágrafo único. A promoção do arquivamento do procedimento administrativo deverá ocorrer no próprio órgão de execução, com comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público, sem necessidade de remessa dos autos para homologação do arquivamento.

Art. 15. Descumprido o acordo de não persecução cível:

I – a pessoa física ou jurídica:

- a) perderá os benefícios pactuados;
- b) ficará impedida de celebrar novo ANPC pelo prazo de 3 (três) anos.

II – operar-se-á o vencimento antecipado das parcelas não pagas e serão executados:

- a) o valor integral da multa civil, descontando-se as frações eventualmente já liquidadas; e
- b) os valores pertinentes aos danos causados e às cláusulas referentes à perda de bens e valores.

III – será instaurado ou retomado o inquérito civil ou o procedimento preparatório referente aos fatos objeto do acordo mediante desarquivamento dos autos, ajuizada ou retomada a ação civil pública, conforme o caso, sem prejuízo de utilização das informações prestadas e dos documentos fornecidos ou executadas as condições acordadas, se o interesse público assim o recomendar e se esta possibilidade estiver expressamente prevista no ajuste.

Art. 16. As tratativas que envolverem ilícitos puníveis na esfera cível e criminal poderão ser estabelecidas de forma conjunta pelos órgãos do Ministério Público do Estado do Tocantins com atribuição nas respectivas áreas de atuação, em instrumentos distintos, com vista na celebração de acordo de colaboração premiada, do acordo de não persecução penal e do acordo de não persecução cível, de forma a evitar possíveis incompatibilidades entre o avençado em cada esfera.

Art. 17. Os valores referentes ao ressarcimento ao erário e aos bens e valores acrescidos ilícitamente ao patrimônio serão revertidos à pessoa jurídica lesada.

Parágrafo único. Os recursos provenientes de multa ou outra espécie de cominação por descumprimento de obrigações assumidas, poderão ser destinados ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins (FUMP), previsto no art. 261 da Lei Complementar Estadual n. 51/2008.

Art. 18. Os valores referentes à prestação pecuniária sobre danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado e as liquidações de multas, deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput também é admissível a destinação dos recursos na forma dos §§ 1º e 2º do art. 33 da Resolução CSMP n. 005/2018.

§ 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.

Art. 19. As comunicações, notificações e intimações de atos praticados em procedimentos em acordos de não persecução cível extrajudiciais poderão ser efetuadas por meio de aplicativos de mensagens instantâneas, preferencialmente, *WhatsApp*, correio eletrônico ou recursos tecnológicos similares.

§ 1º As comunicações, notificações e intimações realizadas na forma do caput dirigir-se-ão às partes compromissárias e seus respectivos advogados, bem como às testemunhas constantes dos autos, desde que requerido na conformidade da legislação processual.

§ 2º. É vedada a utilização de aplicativos de mensagens instantâneas, correio eletrônico ou recursos tecnológicos similares nas hipóteses de:

I – citação;

II – previsão normativa que obrigue a realização de intimação ou notificação pessoal.

Art. 20. O Ministério Público do Estado do Tocantins manterá cadastro dos acordos de não persecução cível celebrados para fins de controle e planejamento institucional.

Parágrafo único - Nos 30 (trinta) dias subsequentes à homologação do acordo, o órgão celebrante encaminhará cópia ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Patrimônio Público.

Art. 21. Na hipótese de conflito entre esta Resolução e ato normativo editado pelo Conselho Nacional do Ministério Público com o objetivo de regulamentar o disposto no art. 17-B da Lei n. 8.429/92, prevalecerá o estatuído pelo órgão nacional.

Art. 22. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

5.2 Repositório de acordo de não persecução cível e de termo de ajustamento de conduta

Tendo em vista a dificuldade de contabilização e acesso a registros estatísticos da atuação resolutiva judicial e extrajudicial, por meio de acordos de não persecução cível e termos de ajustamento de conduta, sugere-se, a título de proposta de tecnologia social, o registro sistematizado e de acesso público das composições firmadas no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, consistindo em uma espécie de repositório de jurisprudência, o qual contribuirá para a formação de uma cultura indutiva de justiça consensual, unificará linguagem própria da instituição perante negociações em acordos e ajustamentos e contabilizará estatísticas do quantitativo de ANPC e TAC firmados pela instituição.

Respectivos registros estatísticos são essenciais para alimentar o banco de dados da Corregedoria-Geral do Ministério Público, que por sua vez alimentará o banco de dados do CNMP, (MP um Retrato), contribuindo para informar números reais de atuação do MPTO.

Outrossim, evidenciará, por meio de padrões de produtividade, a atuação proativa dos membros do MPTO, coadunando com as metas propostas no Plano de Desenvolvimento Estratégico institucional, visando nortear os esforços das Promotorias e Procuradorias de Justiça, a fim de impulsionar a efetividade do acesso à justiça de modo célere, seguro e eficaz, cuja dinâmica de atuação pode resultar na proximidade do MPTO com os cidadãos.

O repositório, em consonância com as soluções da Inteligência Artificial e painel *BI*, poderá auxiliar, inclusive, as atividades do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público (CAOPP), considerando que será uma ferramenta exclusiva para alimentação do banco de dados, com conteúdo qualitativo e quantitativo, sendo oportuna a divulgação tanto dos *cases* de sucesso quanto das prévias de estatísticas da atuação ministerial resolutiva, na área de tutela do patrimônio público.

Para tanto, o Departamento de Tecnologia da Informação ficará responsável por criar uma plataforma que possa ser alimentada por um banco de dados contendo informações sobre

o número do processo, data da proposição do acordo de não persecução e do termo de ajustamento de conduta, data da homologação pelo Poder Judiciário, se for o caso, Promotoria de Justiça responsável pela composição consensual e link de acesso ao inteiro teor do ANPC e do TAC, disponível para consulta, com acesso rápido, no site do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Propõe-se, a seguir, minuta do Ato PGJ para criação do “Repositório de ANPC e TAC” no âmbito do MPTO.

ATO PGJ N. 0xx/2023

Cria o repositório de ANPC e TAC e regulamenta as diretrizes para sua manutenção.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso de suas atribuições e com fundamento no art. 17, inciso X, alínea “a” e inciso XII, alínea “b”, todos da Lei Complementar Estadual n. 51, de 2 de janeiro de 2008, e

CONSIDERANDO que a Administração Pública rege-se, dentre outros, pelos princípios da publicidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal e que compete ao Ministério Público zelar pela observância dos princípios constitucionais;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição essencial à justiça, incumbido-lhe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o êxito na promoção da justiça supõe a efetividade concreta dos direitos de cuja proteção e defesa a Instituição é incumbida;

CONSIDERANDO que a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos contribui decisivamente para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação, sendo convergente à missão constitucional do Ministério Público;

CONSIDERANDO que o planejamento nacional do Ministério Público brasileiro estabelece a necessidade de retornos para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas e a diminuição da criminalidade e da corrupção, todos objetivos que supõem a produção de resultados concretos que promovam efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela Instituição;

CONSIDERANDO que o planejamento institucional do Ministério Público destina-se a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva;

CONSIDERANDO a relevância e oportunidade de se instituir, no Ministério Público, uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes, nos termos da Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017;

CONSIDERANDO o disposto na Lei Federal n. 12.527/2011, que estabelece ser dever do Estado assegurar o direito fundamental de acesso à informação, delineando dados mínimos a serem divulgados em sítios oficiais da rede mundial de computadores pelos órgãos e entidades públicas, com a utilização de ferramenta de pesquisa e linguagem de fácil compreensão;

CONSIDERANDO que o acordo de não persecução cível (ANPC) e o termo de ajustamento de conduta (TAC) são meios de autocomposição, instrumentos da Justiça Multiportas, de iniciativa judicial ou extrajudicial, para as quais devem ser asseguradas a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso aos termos ajustados e sua divulgação;

CONSIDERANDO a necessidade de se instituírem regras e procedimentos uniformes na atuação extrajudicial resolutiva dos membros do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO);

CONSIDERANDO a necessidade de uniformização do banco de dados, fonte de estatísticas para contabilização dos atos resolutivos extrajudiciais e judiciais no âmbito do Ministério Público Estadual do Tocantins,

RESOLVE:

Art. 1º Criar o repositório de acordo de não persecução cível (ANPC) e de termo de ajustamento de conduta (TAC), chamado de “Repositório de ANPC e TAC”, com a finalidade de compilar em um único banco de dados informações qualitativas e quantitativas da atuação resolutiva judicial e extrajudicial dos membros do MPTO, no âmbito de defesa da probidade administrativa e sua respectiva publicização.

Art. 2º O Repositório receberá o conteúdo da ementa e do inteiro teor dos acordos e ajustamentos de conduta para a disponibilização em pesquisa e consulta no sítio da instituição (www.mpto.mp.br), inclusive *link* para acesso rápido.

Art. 3º Consideram-se aptos e deverão constar no banco de dados do repositório todos os acordos de não persecução cível e os termos de ajustamento de conduta devidamente aprovados pelo Conselho Superior do Ministério Público e homologados pelo Poder Judiciário, se for o caso.

Art. 4º É possível a cessão da base de informações do repositório de ANPC e TAC para alimentar a pesquisa e a divulgação de boas práticas institucionais resolutivas, nos termos da Recomendação CNMP n. 54/2017, bem como para compor o banco de dados estatístico de atuação resolutiva dos membros do MPTO perante o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Art. 5º Compete ao Departamento de Tecnologia da Informação do MPTO criar a ferramenta de pesquisa no portal da instituição e manter a listagem dos repositórios de ANPC e TAC, bem como a respectiva atualização do banco de dados, na medida em que for sendo alimentado pelas atividades judiciais, via sistema e-Proc, e pelas atividades extrajudiciais, via sistema e-Ext, com vínculo à taxonomia “ANPC”, “acordo”, “TAC” e “ajustamento de conduta”.

§ 1º Fica assegurado o direito de acesso ao procedimento extrajudicial que originou a ementa e inteiro teor dos ANPC e TAC, bem como aos documentos ou às informações neles contidas, utilizados como fundamento para a negociação e para a composição, observadas as hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa ou pessoal, é assegurado o acesso à parte não sigilosa preferencialmente por meio de cópia com ocultação da parte sob sigilo, ou, não sendo possível, mediante certidão ou extrato, assegurando-se que o contexto da informação original não seja alterado em razão da parcialidade do sigilo.

Art. 6º Compete ao Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público (CAOPP) a divulgação do repositório, das boas práticas colecionadas na base de dados e das estatísticas atualizadas por período, promovendo a convergência estrutural, de modo a fomentar a atuação resolutiva de planejamento e a gestão sistêmica da Instituição.

Parágrafo único. O membro do Ministério Público responsável pelo ANPC ou TAC deverá juntá-lo no Repositório após homologação pelo Conselho Superior ou Poder Judiciário, se for

o caso, facultando-se a exportação da peça diretamente dos sistemas e-Proc e e-Ext, por ferramentas a serem desenvolvidas pelo Departamento de Tecnologia da Informação.

Art. 7º Compete ao Conselho Superior do Ministério Público incluir da Resolução de Produtividade do MPTO os movimentos específicos de atuação institucional orientados para a atuação resolutiva nas tabelas ou relatórios de produtividade extrajudicial, incluindo o TAC e o ANPC.

Art. 8º Os casos omissos serão resolvidos pela Procuradoria-Geral de Justiça.

Art. 9º Este ato entra em vigor na data de sua publicação.

Procurador-Geral de Justiça

CONCLUSÕES

A efetiva entrega da tutela jurisdicional ao longo das décadas de existência da Lei de Improbidade Administrativa passou por severas mudanças ao desconstruir a indisponibilidade e supremacia do interesse público e reconstruí-lo sob o viés da constitucionalização cidadã da Administração Pública, com especial atenção aos Direitos Humanos. Somente a partir dessa mudança de paradigma foi possível institucionalizar a aplicação de meios adequados de solução de litígios enfrentados na seara da tutela da probidade administrativa, mormente por meio do sistema Multiportas de Justiça.

A partir dessa observação foi proposta a problematização desse relatório de pesquisa, com o desígnio de verificar como está a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins, em face da proposição desses acordos e termos de ajustamento de conduta como mecanismos colaborativos de solução de conflitos sem a necessidade de judicialização do litígio. E além disso, visa investigar se tem sido vantajosa a celebração desse acordo, seguindo a via da não persecução estatal.

No intuito de delimitar a pesquisa, escolhemos como referencial analisar as ações originadas no núcleo especializado denominado Força-Tarefa de Tutela do Patrimônio Público, bem como verificar o quantitativo de termos de ajustamento de conduta firmados no período de 2017 a 2022 e de acordos de não persecução cível celebrados entre 2020 e 2023, todos no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Em resposta ao problema principal da pesquisa, após a análise do referencial teórico descrito nos capítulos 1 e 2, é possível afirmar que o acordo de não persecução cível, na intencionalidade da lei, se apresenta como importante instrumento da Justiça Multiportas, pois foca na valorização do indivíduo através do protagonismo das pessoas, responsáveis e capazes de resolver os seus conflitos, mesmo tendo como partes litigantes a Fazenda Pública, agentes políticos e pessoas jurídicas, e, por isso, está a valorizar mais o interesse coletivo da dignidade humana, facilitando e ampliando o acesso à justiça para responsabilizar os agentes ímprobos de forma célere e eficaz, dissipando do inconsciente coletivo a sensação de impunidade de quem pratica a corrupção.

Outrossim, é válido afirmar que a primazia da consensualidade demanda dos protagonistas mudanças de paradigmas em relação ao dever de punir da lei, flexibilizando-se as convenções probatórias e os meios para se alcançar a efetiva resolução da lide, sem a necessária intervenção do Poder Judiciário. Para tanto, é adequado articular uma rede de apoio a fim de auxiliar a coordenação entre os órgão de controle, dispondo-se ao diálogo e à proposição de soluções em consenso, como também é conveniente evidenciar as vantagens da previsibilidade do resultado da composição e, por conseguinte, a preservação da imagem e manutenção da ficha limpa das partes demandadas.

Também é fato evidenciado que a consensualidade impacta positivamente o interesse público, porquanto se adequa à contemporaneidade da Justiça Multiportas e à revolução tecnológica da Justiça 4.0, integrando as soluções disruptivas, as políticas públicas Judiciárias de promoção dos direitos humanos, a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, o fortalecimento das capacidades institucionais, colaborando com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e com o acesso à Justiça mais inovadora, eficiente, integrada e transparente.

Todavia, ao confrontar a teoria com a prática, após a análise das amostras de pesquisa, verificadas por meio da coleta de dados processuais e extrajudiciais, também é possível afirmar que o ANPC não tem funcionado a contento, como ferramenta da Justiça Multiportas, no Estado do Tocantins, visto que confirmadas algumas das hipóteses elencadas na introdução, como: a) o baixo quantitativo de acordos de não persecução cível e de termos de ajustamento de conduta firmados em matérias de improbidade administrativa; b) a ausência de estatísticas e de banco de dados único para contabilizar as negociações resolutivas e; c) a complexidade para a proposição do ANPC, considerando a alta probabilidade de impunidade e de ocorrência da prescrição e, portanto, da ausência de incentivos ao investigado, que passa a contar com a impunidade.

Consoante a Teoria Econômica da Corrupção, proposta pelos autores Alencar e Gico Junior (2011), para fortalecer o combate à improbidade administrativa, é preciso aumentar a probabilidade de punição, tanto no campo das sanções judiciais quanto nas sanções administrativas, para que o custo da ilicitude fique maior ou para que o custo da punição pela prática do ato de corrupção tenha variável maior do que o benefício de cometê-lo.

No caso da pesquisa, restou notável a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de negociação consensual, como o ANPC, associados às inovações tecnológicas da Justiça 4.0, especialmente a ampliação e integração de acesso ao banco de dados do rastro patrimonial e financeiro, com a colaboração de outras instituições de controle e fiscalização, como a Receita Federal, para elevar a variável do custo da sanção e do custo de ressarcimento do dano, segundo a ótica da Teoria Econômica da Corrupção.

Sobre o baixo quantitativo de acordos e justamentos de conduta firmados em matérias de improbidade administrativa, a pesquisa demonstrou que a pouca expressividade na atuação consensual do MPTO vem da cultura demandista ainda preponderante na instituição, moldada pela formação acadêmica tradicional dos membros voltada para a judicialização dos conflitos como a melhor forma de garantia de acesso à justiça, como também pelos padrões exigidos no concurso seletivo para Promotores de Justiça, o qual ainda faz referência à práticas demandistas de prestação jurisdicional como técnica de atuação esperada na carreira.

Nesse sentido, também ficou evidente haver resistência à nova mentalidade da primazia da consensualidade, bem como à utilização de mecanismos de negociação como forma de resolução dos litígios, dificultados pela ausência de uma política institucional de incentivo e de disseminação de boas práticas na resolução de casos complexos relativos à improbidade administrativa. Por isso a importância da incrementação do Repositório de ANPC e TAC e da regulamentação interna para celebração do ANPC, que são as sugestões de tecnologia social propostas nesse Relatório.

Para inexistência de estatísticas e de banco de dados único para contabilizar as negociações resolutivas, observamos a ausência de critério sobre a referência taxonômica, a qual só foi fixada para os procedimentos administrativos extrajudiciais iniciados no e-Ext em fevereiro de 2023, por isso a ínfima contagem de ANPC. No mesmo sentido ocorre em relação ao TAC, pois não há referência, no banco de pesquisa, às palavras-chave que remetem ao assunto improbidade administrativa, dificultando contabilizar quantos foram firmados desde 2017 a 2022.

Também atenta contra a referência estatística da atuação resolutiva o fato de dois setores distintos alimentarem banco de dados para os termos de ajustamento de conduta e acordo de não persecução cível. O primeiro é o departamento que cuida da gestão do e-Ext e do e-

Proc, responsável por alimentar o *site* do MPTO, e o segundo é a Corregedoria-Geral do Ministério Público, que compila os dados do Relatório de Atividades Funcionais (RAF), incluindo as atuações resolutivas extrajudiciais, que por sua vez alimenta o banco de dados do CNMP “MP um Retrato”.

Nesse ponto ficou demonstrada a necessidade de se estabelecer um banco de dados único responsável pela compilação, catalogação e publicação de todos os ANPC e TAC celebrados pelos membros da instituição, por meio do Repositório ora proposto.

Mas não foram apenas essas as dificuldades diagnosticadas na pesquisa. A complexidade para a proposição do ANPC foi comprovada com a alta probabilidade de impunidade e de ocorrência da prescrição. Após consulta ao andamento das ações ajuizadas pela Força-Tarefa, verificamos que nenhum dos 88 processos referenciados, incluindo o único sentenciado, chegou à fase de produção probatória.

Esse dado revela a alta ineficiência do Sistema de Justiça na responsabilização por atos ímprobos e, de acordo com a Análise Econômica do Direito, afeta diretamente a possibilidade de consenso, esvaziando o interesse do investigado na celebração de qualquer acordo, afinal aguardar a demanda judicial se apresenta como a alternativa mais racional, porque resultará em total impunidade, logicamente melhor do que alguma forma de responsabilização, ainda que mais branda em um ANPC ou TAC.

A consulta ao andamento processual das ações listadas na tabela contida no subtítulo 3.3 revela que a justiça não respondeu a tempo à demanda da Força-Tarefa, deixando a coletividade desassistida de proteção ao patrimônio público, bem como tornou ineficiente a reparação do dano apurado, a expressiva soma de dano ao erário no valor de R\$ 994.145.434,08, ao longo das investigações.

E, não obstante todo o trabalho empenhado em 10 anos de atuação do núcleo especializado em proteção da probidade administrativa, a se considerarem as normas processuais criadas com a Lei nº 14.230/2021, todas as ações, a exemplo da fundamentação utilizada na única ação sentenciada, estarão fadadas ao indeferimento da petição inicial, porque deflagradas antes da vigência da nova lei.

Com os resultados da pesquisa, podemos dizer que a morosidade do Poder Judiciário em processar e julgar as demandas nas ações de improbidade torna o ANPC desinteressante e até mesmo inócuo, pois se a probabilidade de punição e ressarcimento é mínima, então não há interesse ou condições de negociação para propor em vias de composição. Outra consequência evidenciada na pesquisa, sobre a complexidade de proposição do ANPC e a morosidade da Justiça, é a alta probabilidade de extinção da persecução cível por meio da prescrição, que também compromete a proposição do acordo.

Ademais, foi possível comprovar que, em razão da longa duração dos processos, em nenhuma das ações civis da Força-Tarefa seria interessante a proposição do ANPC, pois restou verificado que o custo-benefício do acordo, ante a alta probabilidade de ineficiência do Poder Judiciário e da ocorrência de prescrição, pesaria a favor do demandado o benefício da impunidade em detrimento do custo de assumir responsabilização e ter que cumprir sanções, em troca da não persecução cível.

Cada etapa dessa pesquisa foi importante para demonstrar o distanciamento que há entre a teoria e a prática e como pode ser possível moldar o protagonismo resolutivo dos membros do Ministério Público do Estado do Tocantins perante as inovações tecnológicas e as alterações legislativas na LIA, visto que é premente o fortalecimento dos mecanismos de combate à corrupção, compromisso que o país assumiu em tratados internacionais, incluindo a Agenda 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Outrossim, não foi possível desenvolver nessa pesquisa, mas resta evidenciada a necessidade de revisão do Ato ou da Resolução que disciplina a produtividade dos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, sugerindo-se uma investigação para proporcionar equidade de produtividade às Varas que lidam com processos de maior complexidade, como são os casos das ações civis de improbidade, atribuindo-se uma valoração qualitativa às sentenças, em casos de corrupção, fomentando, com isso, a redução do tempo médio de tramitação das ações e da homologação dos acordos, o que fica como uma porta aberta para aprofundamento ou para a realização de novas pesquisas.

Sugere-se, por fim, a mesma investigação e adequação na Resolução de Produtividade dos membros do Ministério Público do Estado do Tocantins.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo. Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do Sistema Judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 075-098, jan.-jun. 2011.

ARAÚJO, Juliana Moyzês Nepomuceno. **Acordo de não persecução penal**: instrumento de concretização do processo penal resolutivo e eficiente. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito, na área de concentração em Direito Processual Penal) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/24526/1/Juliana%20Moyz%20Nepomuceno%20Araujo.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2023

ARAÚJO, Raquel Abreu Costa; OLIVEIRA, Tarsis Barreto. O acordo de não persecução cível como possibilidade de solução de conflitos em matéria de improbidade administrativa sob o enfoque da Lei Anticrime. **Revista Vertentes do Direito**. v. 9, n. 1, p. 18-50, 2022.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; GABRIEL, Anderson de Paiva; PORTO, Fábio Ribeiro. O futuro da justiça e o mundo 4.0. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 84, p. 207-231, abr.-jun. 2022.

BALLAN JUNIOR, Octahydes; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros; PAULINO, Galtiênio da Cruz; SCHOUCAIR, João Paulo Santos (orgs). **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

BALLAN JUNIOR, Octahydes; PAULINO, Galtiênio da Cruz. Colaboração premiada: meio autocompositivo como porta da justiça criminal. In: ALVES, Gustavo Silva; BEDEAL, Francisco Martínez; CHAI, Cássius Guimarães; COURA, Alexandre de Castro; GADELHA, Graziella Maria Deprá Bittencourt; VIEIRA, Marcelo Lemos; ZANETI JÚNIOR, Hermes (orgs.). **Ministério Público e Justiça Multiportas**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 213-246.

BALLAN JUNIOR, Octahydes; VIANA, Ruth Araújo. Da prescrição. In: BALLAN JUNIOR, Octahydes; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros; PAULINO, Galtiênio da Cruz; SCHOUCAIR, João Paulo Santos (orgs). **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

BARCELLOS, Rodrigo Alves. **Métodos e técnicas de resolução de conflitos pelo Ministério Público**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2022. p. 36-37.

BASTOS, Fabrício Rocha. Acordo de não persecução cível – questões procedimentais e processuais. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. n. 81, p. 167-181, jul.-set. 2021.

BASTOS, Rafael Calhau; LEMGRUBER, Letícia; FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. Possibilidade de negociação da suspensão dos direitos políticos nos acordos de não persecução cível: uma análise sobre os limites da autonomia privada sob a ótica do paternalismo jurídico. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes. *et al.* (orgs.). **Ministério Público e Justiça Multiportas**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 347-372.

BRASIL, Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, § 1º, inciso “c”. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 8 de outubro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm>. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL, Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 1º de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 1º mai. 2023, p.19-20.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.; BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Cartilha Justiça 4.0**. Brasília: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/cartilhas/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha do Juízo 100% Digital**. Brasília: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/projeto-juizo-100-digital/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Junior, equipe Gregório Assagra de Almeida et al. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **1 ano de Justiça 4.0: resultados e avanços do programa que vem transformando o Judiciário brasileiro com inovação e tecnologia**. Brasília: CNJ, jan. 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

CABRAL, Antonio do Passo. A Resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as Convenções Processuais. In: DIDIER JUNIOR, Fredie (coord.). *Coleção grandes*

temas do novo CPC 1. **Negócios Processuais**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2015. p. 541-557.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): “mediação sem mediador”. **Revista de Processo**. 2016 – 12 – 16, v. 259, set. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rpro_n.259.18.PDF. Acesso em: 5 jun. 2023.

CARDOSO, Raphael de Matos. Acordo de não persecução cível: limites e condições. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 20, n. 56, jan.-jun. 2021.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1988.

CIBILS, Patrícia Maldaner. A resolução consensual de conflitos no Direito Administrativo Sancionador diante da possibilidade de celebrar acordo de não persecução cível. **Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre, n. 88, p. 209-226, jul.-dez. 2020.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-metas-nacionais-pj-2021.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2023.

CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. 2016, p. 11. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2023.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2020.

DANIEL, Luiza Iara Borges; LINHARES, Camila Pereira. Solução pacífica dos conflitos na administração pública: um novo paradigma principiológico. **Revista da PGE-MS**, Campo Grande, Edição 17, p. 308-327, 2021.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 3, p. 59-99, *sept.-dec.* 2016. Disponível em: www.civilprocedurereview.com. Acesso em: 2 jun. 2023.

DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (orgs.). **Aspectos controvertidos da lei de improbidade administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores**. Documento eletrônico. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2022.

FERRAZ, Taís Schilling. A litigiosidade como fenômeno complexo: quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 25, n. 135, p. 163-191, jan. – abr. 2023.

FERRAZ, Taís Schilling; CARACAS, Jaqueline Reis; BAGGIO, Cristhiane Trombini Puia. Programa Justiça 4.0: a perspectiva inovadora da prestação jurisdicional sob o enfoque da celeridade e da transparência. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 10, p. 67590-67610, oct., 2022.

FERREIRA, Ana Conceição Barbuda Sanches Guimarães; MOTTA, Ana Bárbara Barbuda Ferreira. O sistema multiportas como propulsor do acesso à Justiça no âmbito do juizado da Fazenda Pública. **Revista Novatio**. Poder Judiciário do Estado da Bahia. 1. ed. p. 68-83, 2020.

FERREIRA, Lucas César Costa. A consensualidade no âmbito da improbidade administrativa: limites de negociabilidade de interesses públicos indisponíveis. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Brasília, n. 54, p. 32-45, jul.-dez. 2018.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no Direito Administrativo Sancionador Brasileiro: Potencial de incidência no âmbito da Lei n. 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 66, p. 29-82, out.-dez. 2017.

GUIMARÃES, Juliana Silva Marinho; MARQUES, Vinícius Pinheiro; OLIVEIRA, Tarsis Barreto. Políticas Públicas de Solução de Conflitos no Direito Administrativo Sancionador: perspectivas a partir dos Direitos Humanos. *In*: DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (orgs.). **Aspectos controvertidos da lei de improbidade administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores**. Documento eletrônico. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2022.

LEONEL, Ricardo de Barros; BECHARA, Fábio Ramazzini. (Des) Incentivos na negociação de acordos por diferentes unidades do Ministério Público. *In*: ZANETI JÚNIOR, Hermes *et al.* (orgs.). **Ministério Público e Justiça Multiportas**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 31-48.

LIMA, Wellington Henrique Rocha de; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Autocomposições como efetivas formas de resolução de demandas eivadas de ato de improbidade administrativa. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 24, n. 1, p. 25-38, mar. 2020.

MAZZOLA, Marcelo. Abriram as portas do Judiciário, mas não mostraram a saída. O novo CPC e uma visão contemporânea do acesso à justiça. *Site Migalhas*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/234074/abriram-as-portas-do-judiciario—mas-nao-mostraram-a-saida—o-novo-cpc-e-uma-visao-contemporanea-do-acesso-a-justica>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica**: técnicas para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOTTA, Fabrício; BELÉM, Bruno. Persecução do interesse público em um cenário de múltiplos interesses: recomendações da OCDE e os conflitos regulados pela Lei n. 12.813/2013. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n.2, p. 149-175, mai.- ago. 2018.

MUNHOZ, Lucas Francisco Camargo; PIO JUNIOR, Rafael Luiz Santos. Introdução à aplicação da Inteligência Artificial no Judiciário: conflitos da IA e o ordenamento jurídico brasileiro. **JOTA**. p. 1-23, jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/introducao-a-aplicacao-da-inteligencia-artificial-no-judiciario-14062019>. Acesso em: 5 jun. 2023.

NASCIMENTO, Núbia Nogueira do (org.). **Manual de normalização para elaboração de trabalhos acadêmico-científicos da Universidade Federal do Tocantins**. 2. ed. Palmas: UFT, 2022.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; OLIVEIRA, Maria das Graças Macena Dias de; CARMO, Valter Moura do. A eficiência do sistema multiportas de justiça e a aplicação nos conflitos envolvendo a Fazenda Pública. **Revista Faculdade Direito UFG**, v. 43, p. 01-15, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd>. Acesso em: 2 jun. 2023.

OLIVEIRA, Michel Braz de. **O acordo de não persecução civil da lei de improbidade administrativa e os limites de sua regulamentação pelo Ministério Público**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento (IDP), Programa de Pós-Graduação em Direito, Justiça e Desenvolvimento, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4257/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_MICHEL%20BRAZ%20DE%20OLIVEIRA_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2023.

OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan de; SILVEIRA, Sebastião Sérgio de. Acordo de não persecução civil na Lei n. 14.230, de 2021. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 10, p. 22-41, out. 2022.

PEREIRA, Leydomar Nunes. Composição no âmbito da improbidade administrativa: implementação no Ministério Público do Ceará. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, p. 61 – 75, set. 2018. Disponível em: Acesso em: 16 mai. 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **RJLB**, Ano 5, n. 3, p. 791-830, 2019.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022.

RAMOS, Manoel Ferreira; CHAI, Cássius Guimarães. Desafios do Programa Justiça 4.0: as estratégias do Poder Judiciário do Maranhão para o acesso à justiça em um cenário desigual. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 8, n. 1, p. 138-158, jan.-jul. 2022.

ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira. **Cadernos de Direito Actual**, n.7, p. 147-162, 2017. Disponível em <<https://www.cadernos-dedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/221/137>>. Acesso em: 18 mai. 2023.

SILVA, André Batista e; SILVA, Jonyelson, Gerôncio Farias e. *Das penas*. In: BALLAN JÚNIOR, Octahydes; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros; PAULINO, Galtiênio da Cruz; SCHOUCAIR, João Paulo Santos (orgs). **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

SILVA, Karla Yacy Carlos da; MORAES, Camila Miranda de. A Justiça 4.0 e o acesso sob a lente da Agenda 2030 da ONU. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 10ª Região**, Brasília, v. 26, n. 2, 2022.

VARELLA, Marcelo Dias; ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; VIANNA, Marcelo Pontes. Quando mais é menos: arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 35-59, jan.-mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p35. Acesso em: 31 jul. 2023.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. 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. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes *et al.* (orgs.). **Ministério Público e Justiça Multiportas**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 373-441.

Sites:

<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/#:~:text=As%20Metas%20Nacionais%20do%20Poder,com%20maior%20efici%C3%Aancia%20e%20qualidade>. Acesso em: 04 jun. 2023.

<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 04 jun. 2023.

<https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 7 jun. 2023.

<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 7 jun. 2023.

APÊNDICES

APÊNDICE I

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PERSPECTIVAS A PARTIR DOS DIREITOS HUMANOS

PUBLIC POLICIES FOR CONFLICT RESOLUTION IN ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW: PERSPECTIVES FROM HUMAN RIGHTS

Tarsis Barreto Oliveira¹²³
Vinicius Pinheiro Marques¹²⁴
Juliana Silva Marinho Guimarães¹²⁵

RESUMO

Este artigo analisa formas de políticas públicas de solução de conflitos no Direito Administrativo Sancionador, notadamente os métodos de consensualidade punitiva no âmbito da improbidade administrativa, refletindo sobre o viés do acordo em sua forma de pura reprimenda, colaborativa, ressarcitória ou alternativa de resolutividade na atuação ministerial. Para tanto, o estudo apresenta os caminhos complexos da negociação, sua validade jurídica ante a indisponibilidade do bem público e o alcance das penalidades nos acordos

123 Tarsis Barreto Oliveira é Doutor e Mestre em Direito pela UFBA. Professor Associado 2 de Direito Penal da Universidade Federal do Tocantins. Professor Adjunto de Direito Penal da Universidade Estadual do Tocantins. Professor do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT/ESMAT, tendo coordenado o curso por dois mandatos. Coordenador do Programa de Doutorado Interinstitucional em Direito da PUC-RIO/ESMAT. Coordenador e Professor da Especialização em Ciências Criminais da UFT. Professor do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Educação, Sociedade e Violência da Unitins. Especialista em Metodologia do Ensino Superior (Famettig/BA). Graduado em Direito pela UESC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0931-8915>.

124 Vinicius Pinheiro Marques é Doutor em Direito (Magna Cum Laude) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS). Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor, pesquisador, na Universidade e/ou programa de pós-graduação, seguido do e-mail. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1294-8603>.

125 Juliana Silva Marinho Guimarães é mestranda no Programa de Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pós-graduada em Direito Público pela Escola Paulista de Direito, em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Pós-graduanda em Direito Administrativo pela UFT. Bacharel em Direito pela UFG. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8611-2190>.

extrajudiciais por meio das alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. Analisam-se também as dificuldades de dar finalidade específica ao dinheiro desviado do patrimônio público quando retorna ao erário em forma de ressarcimento. Fala-se ainda sobre a destinação pecuniária do acordo à execução de políticas públicas preventivas, como forma de atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público consoante o microsistema de tutela da probidade administrativa correlacionada aos acordos de colaboração, como também na ação preventiva voltada para a solução dos problemas do sistema político. O estudo reúne um conjunto de elementos teóricos baseado no método dedutivo, consubstanciado no exame de normas jurídicas, artigos científicos, dissertações, livros e precedentes judiciais.

Palavras-chave: sancionador; celeridade; justiça negocial; probidade administrativa; políticas públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the forms of public policies for conflict resolution in sanctioning Administrative Law, especially the methods of punitive consensuality in the context of administrative misconduct, reflecting on the bias of the agreement in its form of pure reprimand, collaborative, compensatory or alternative resolution in the ministerial performance. To this end, the study presents the complex paths of negotiation, its legal validity before the unavailability of the public good and the scope of penalties in out-of-court settlements through the changes introduced by Law n. 14230/2021. The difficulties of giving a specific purpose to the money diverted from the public patrimony when it returns to the treasury in the form of reimbursement are also analyzed. We also discuss the pecuniary destination of the agreement to the execution of preventive public policies, as a form of preventive and resolute action of the Public Prosecutor's Office according to the micro-system of protection of administrative probity correlated to the collaboration agreements, as well as in the preventive action aimed at solving the problems of the political system. The study brings together a set of theoretical elements based on the deductive method, consolidated in the examination of legal rules, scientific articles, dissertations, books and court precedents.

Keywords: sanctioning; celerity; business justice; administrative probity; public policies.

Introdução

A constante movimentação social e suas adaptações ao mundo virtual, pós-pandemia, mudou o foco de observação científica do Estado Democrático de Direito, nos diversos campos da sociologia jurídica, com destaque para as múltiplas possibilidades de soluções

extrajudiciais de conflitos, tratada com a expressão “Justiça Multiportas”, criada por Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard.

Tradicionalmente, a solução de litígios se dá pela via judicial, entretanto, após sensíveis alterações legislativas, como as ocorridas no Código de Processo Civil (CPC), Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, na Lei de Arbitragem, Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015 e a implementação da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, se admitiu a mediação, a conciliação e a arbitragem como regra inicial para tentativa de solução de conflitos, inclusive, em casos envolvendo a Administração Pública.

Antes dessas alterações, era mais comum ocorrer a mediação, a conciliação e a arbitragem na via privada, visto que no Direito Público, a regra era buscar a solução do litígio pela via judicial. Todavia, recentemente, foram-se percebendo alterações legislativas possibilitando a sistemática moderna do Direito Negocial nas regras positivistas do Direito Administrativo.

Não obstante as alterações mais recentes, como o acordo de não persecução cível, em casos de improbidade administrativa, previsto na Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, desde 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n. 125, já falava em Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesse, em especial, por meio dos mecanismos consensuais, como a mediação e a conciliação.

Por sua vez, seguindo a tendência social-jurídica, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2014, por meio da Resolução n. 118, normatizou a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, e a Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017, regulamentou o termo de ajustamento de conduta como negócio jurídico de acesso à justiça.

Seguindo a tendência dos mecanismos de conciliação, o CPC, em 2015, trouxe a previsão de criação do Centro Judiciário de Solução de Conflito (CEJUSC), incentivando-se, mais uma vez, as técnicas do negócio jurídico em meio processual.

Com isso, este trabalho pretende analisar o quanto esse mecanismo de Direito Negocial na Administração Pública e Direito Administrativo interfere nas formas de políticas públicas de solução de conflitos, como se relaciona com a preservação dos Direitos Humanos e como contribui para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de promover

sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável com acesso à justiça eficaz.

A metodologia utilizada no trabalho foi o método dedutivo, como forma de alcançar conclusões lógicas e válidas a partir das premissas acima elaboradas; a pesquisa bibliográfica, por meio da qual se buscou trabalhar com a interpretação crítica dos significados e valores presentes nas legislações e doutrinas analisadas e nos contextos das elaborações; a pesquisa descritiva, tendo em vista o amparo legislativo; e a pesquisa exploratória quando se fez a relação entre a perspectiva dos Direitos Humanos com as políticas públicas de solução de conflitos no Direito Administrativo Sancionador.

No primeiro capítulo, percorrendo a dialética histórica e principiológica, discorreu-se sobre os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais para a adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos na esfera pública do Direito Administrativo Sancionador.

No segundo capítulo adentrou-se mais nos campos da consensualidade e da improbidade administrativa, com enfoque no acordo de não persecução cível (ANPC), possível de ser realizado com o administrador público, agentes políticos e demais atores que compõem a organização dos entes federativos.

Por fim, no terceiro capítulo, falou-se sobre a via consensual no Direito Administrativo Sancionador como veículo fomentador de políticas públicas em defesa dos Direitos Humanos, relacionando-se os resultados dos acordos vinculados à fomentação de uma administração pública voltada para os interesses dos jurisdicionados sem que isso interfira na independência dos três poderes nem na gestão governamental.

Com isso, restará claro que a atuação do Ministério Público na seara da tutela do Patrimônio Público e na verificação das ações interpostas e resultados obtidos garantirá práticas de autocomposição efetivas sobre bens indisponíveis que retornarão à origem, na forma de valores pecuniários desviados e, por conseguinte, possibilitarão fomentar as políticas públicas de solução de conflitos em meio ao Direito Administrativo Sancionador, cujos resultados podem transformar a defesa dos Direitos Humanos.

Ademais, aplicar tecnologia de negociação no acesso à justiça possibilitará a celeridade na repreensão punitiva, oferecendo-se caminhos diversos para o controle da

administração pública em relação aos atos ímprobos e a respectiva responsabilização civil do agente investigado, individualizando-se os obstáculos e as dificuldades reais do gestor perante o dolo causal e específico, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo.

Fundamentos constitucionais e infraconstitucionais para a adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos na esfera pública do Direito Administrativo Sancionador

O despertar para os métodos consensuais de resolução de conflitos ocorre em meio à quarta onda de acesso à justiça como via alternativa para se alcançar um rápido e equilibrado tratamento adequado aos litígios, prezando pela pacificação das relações sociais, sem o objetivo específico de colocar fim ou não ao conflito de interesses, pois o objeto principal do acordo entre as partes é a solução equilibrada e harmônica para ambas as partes, sem a necessidade da tradicional coerção do poder da sentença.

A partir da ampla extensão normativa brasileira, o Direito Negocial vem tomando espaço há alguns anos, por meio da vocação constitucional pelo restabelecimento da paz e preservação da dignidade da pessoa nas relações humanas, contemplando a ampliação dos princípios fundamentais e a inovação no ordenamento infraconstitucional, que desde 1990 (data referenciada como parâmetro para essa pesquisa), trouxe diversas previsões de resolução consensual de conflitos envolvendo o Poder Público, inclusive, em relação aos direitos considerados indisponíveis.

Nesse viés doutrinário, segundo os pesquisadores Humberto Filho e Lauro Oliveira (2012), dar preferência para a resolução de conflitos por meio da consensualidade é retomar a era do pluralismo jurídico, abrangendo uma nova política e administração judiciária na cultura de litigância na sociedade brasileira, estimulando o ressurgimento dos métodos alternativos de solução de disputas, como a arbitragem, a mediação, a conciliação, o acordo e o termo de ajustamento de conduta, os quais, ao longo desses anos (desde 1990 até hoje) denotaram vias de acesso à justiça no formato mais célere, consentida e menos onerosa.

No entanto, inobstante todo otimismo acerca da nova onda de acesso à justiça, por muito tempo se questionou sobre a efetividade dos métodos consensuais de resolução de

conflitos na esfera pública, notadamente aqueles que envolvam direitos indisponíveis. De acordo com dados publicados no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), quadro “Justiça em números”, o poder público é parte em mais da metade dos processos judiciais em curso no país. Então não há dúvidas de que, sim, é totalmente possível celebrar acordos consensuais com a administração pública, com os entes federativos e com os demais representantes da *res pública*.

A vocação para a conciliação nesse país foi declarada no preâmbulo da Carta Magna, consagrando o povo brasileiro como uma sociedade comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Por conseguinte, reforçou nos direitos e nas garantias fundamentais que a todos os brasileiros são assegurados, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988).

Ainda na linha dos fundamentos constitucionais, a Procuradora do Banco Central do Brasil, Luciane Moessa de Souza, (2014, p. 144) sintetizou 3 (três) importantes fundamentos jurídico-constitucionais para a adoção de métodos consensuais na resolução de demandas em que se vê envolvido o poder público, quais sejam, o princípio do acesso à justiça (art. 5º, XXXV), o princípio da eficiência (art. 37, caput) e o princípio democrático (art. 1º), todos contemplados na Constituição Federal de 1988.

Esses princípios regem a disponibilização de métodos adequados sob os aspectos temporal, econômico e de resultados, bem como a duração razoável do processo administrativo na melhor relação entre custo e benefício, fundamentado no Estado Democrático de Direito que permite o poder público compor com particulares para a solução adequada dos problemas (SOUZA, 2014, p. 144).

Nesse caminho sistêmico de soluções integradas, foram surgindo no ordenamento infraconstitucional (a partir de 1990) diversas previsões de composição envolvendo o Poder Público, inaugurado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) que alterou a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) para permitir a celebração de ajustes de conduta na ordem econômica, consumidora, meio ambiente, patrimônio cultural, histórico e paisagístico, entre outros. No mesmo ano, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) também trouxe a possibilidade do ajuste de conduta, que, embora não fosse uma

conciliação propriamente dita, é uma forma de negociação que põe fim ao conflito, sem necessitar de uma sentença que a valide.

Outros dois exemplos significativos foram a promulgação da Lei n. 9.457/1997, que alterou a normatização da Comissão de Valores Mobiliários, trazendo a possibilidade de suspensão do processo punitivo, na jurisdição do processo administrativo sancionador, mediante celebração de termo de compromisso (SOUZA, 2014, p. 145), e a mais recente alteração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992, modificada pela Lei n. 14.230/2021), que sedimentou a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil ANPC) nos casos de improbidade administrativa.

Antes disso, o Pacote Anticrime (Lei n. 13.964/2019) inovou na possibilidade de realização de acordos, tanto na persecução cível quanto na penal, possibilitando transacionar punições do Direito Sancionador, sem a necessidade do devido processo legal, como, por exemplo, nos casos de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, casos em que o Ministério Público pode propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e reparação da conduta ilícita.

Delimitando o raciocínio para a improbidade, é destaque a crescente alteração no modo de praticar o direito administrativo, visto a partir do estepe jurisdicionalizado punitivista, mas caminhando e rompendo barreiras no sentido da horizontalidade do direito. O inciso V do art. 15 da Constituição Federal previu como sanção para a prática de atos de improbidade administrativa a cassação de direitos políticos. Este, por sua vez, ratifica a punibilidade dos atos ímprobos por meio da suspensão dos direitos políticos, da perda da função pública, da indisponibilidade dos bens e do ressarcimento ao erário, cuja individualização das sanções está prevista na LIA, e pode ser objeto de uma atuação consensual dos agentes públicos num eventual acordo de não persecução.

Segundo ressaltou Andrade (2020), o texto constitucional não exigiu a condenação definitiva pela prática de ato de improbidade administrativa, mas sim e tão somente pela prática do ilícito, máxima que não se aplica à hipótese de suspensão relacionada à prática de infração penal, que permanece condicionada ao trânsito em julgado da sentença penal

condenatória¹²⁶.

Em consonância com os ditames da lei pátria, a LIA previu no capítulo das penalidades, art. 12, incisos e parágrafos, as sanções pelos atos ímprobos como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, independente do ressarcimento integral do dano patrimonial e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas em legislação específica.

Com a possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil, prevista no art. 17-B, da LIA, aquelas sanções citadas também serão aplicadas, todavia, por meio do acordo consensual, podendo ser proposto tanto na esfera extrajudicial quanto na judicial, sem necessidade da sentença condenatória, e após ela, inclusive, pois para surtir os efeitos legais sancionatórios e de reparação, basta a homologação do acordo em juízo.

A partir do momento em que há a admissão da culpabilidade e tipificação dos atos ímprobos sem se estar num contexto do devido processo legal, estando presentes e suficientes os elementos colhidos na investigação para oferecimento da denúncia ou da ação de improbidade, tem-se materializada a ordem de punição estatal. Todavia, situada num contexto de ausência de conflito entre as partes, possibilita ajustar o direito sancionador punitivo ao paradigma do negócio jurídico para se obter um método eficiente de enfrentamento da corrupção (FRANCISCHETTO, 2020, p. 107).

Paralelo às inovações na Lei de Improbidade, 3 (três) anos antes, rompendo-se barreiras preparatórias, alterou-se a Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro (LINDB)¹²⁷, com a edição da Lei n. 13.655/2018, a qual passou a trazer disposições concernentes ao direito público nos arts. 20 a 30, e, notadamente, no art. 26, passou a autorizar a adesão ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nas ações de improbidade administrativa, deflagrando conflito direto com o então vigente (2018) parágrafo primeiro do art. 17, da Lei n. 8.429/1992, o qual vedava a conciliação.

Nesse período em que foram quebradas as primeiras barreiras para a realização da transação em âmbito punitivo de direito indisponível, o êxito para a efetivação do negócio

126 Constituição Federal, art. 15, inciso III: É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

127 Metadireito ou norma de sobredireito na doutrina de Pontes de Miranda são normas jurídicas que visam regulamentar outras normas e princípios filosóficos fundamentais para a aplicação do Direito.

jurídico, como um dos caminhos de acesso à justiça, no Direito Administrativo Sancionador, dependia, essencialmente, de transpor as vedações legais e adaptar os métodos consensuais advindos do direito penal na natureza cível da lei de improbidade, considerando a vontade das partes e, sucessivamente, a gravidade e a repercussão geral do ato de improbidade, pois a natureza de negócio jurídico referenda a autonomia de vontade das partes, e, formalmente, seus efeitos vinculam os pactuantes aos efeitos expressos no acordo, incluindo cumprimento de pena sancionatória e reparadora.

Por esse ângulo, o negócio jurídico toma força na medida em que a sociedade começa a tratar seus conflitos como mecanismo de inovação e mudança social (FILHO, OLIVEIRA, 2012), percebendo que somente o Poder Judiciário não será capaz de dirimir todas as demandas litigiosas. Assim, passam a buscar outros caminhos no afã de obter soluções mais rápidas e eficazes, seja por meio da condução mais assertiva (teoria do conflito micro), seja pela teoria dos jogos (teoria do conflito macro ou clássica¹²⁸).

Para a condução assertiva de uma tentativa de conciliação basta a predisposição para iniciar uma discussão sobre o tema controvertido entre as partes e análise das possibilidades resolutivas do conflito como um desdobramento intersubjetivo de acesso à justiça. Todavia, nem sempre é fácil, pois no campo da improbidade administrativa, por exemplo, há premissa de dolo subjetivo para composição da licitude, o que acaba não cooperando com o Ministério Público na proposição do acordo.

Sob o prisma da teoria dos jogos, em caso de desequilíbrio das relações negociais, mas evidenciada a intenção subjetiva de uma das partes em obter proveito ou benefício indevido, mesmo que imaterial, caberá à outra parte, observado o comportamento à margem da lei, instaurar a investigação e instrumentalizar a conduta tipicamente ilícita para composição do acordo e consequente responsabilização jurídica.

E quando o conflito envolve direitos humanos com seu conceito político, normativo e operacional que impõe obrigações ao Estado brasileiro, defronta-se com a necessidade de

128 A evolução epistemológica da teoria do conflito desenvolveu dois expoentes maiores, duas escolas por assim dizer. Uma delas, denominada de escola conduzista, que tem por pressuposto fundamental a natureza do comportamento humano. A outra escola da teoria do conflito está intimamente vinculada à teoria dos jogos e aos estudos e escolas sobre negociação, cujo foco é a análise de relacionamento entre os indivíduos conscientes e seus entremeios com os grupos sociais em que se inserem, seja de maneira voluntária ou não (FILHO, OLIVEIRA, 2012).

implementação de políticas estatais capazes de operacionalizar os princípios previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que por sua vez, estão constitucionalizados na Carta Magna, efetivando-se os compromissos assumidos pelo Estado e seus governos, como o fortalecimento da cidadania, do desenvolvimento econômico e social e o incentivo à cultura de paz.

As políticas públicas de governança e gestão podem ser elaboradas a partir do princípio da consensualidade, tendo como premissa a cultura de paz na perspectiva dos Direitos Humanos, estabelecendo organização, cronograma, objetivos e metas quanto as garantias de acesso à saúde, à educação, à segurança pública, ao pleno emprego, à cultura e à assistência social.

Por sua vez, as políticas públicas judiciárias desenvolverão ações e acessos capazes de atingir diversos setores, divulgando-se com estratégias de alcance nacional a pacificação das relações, ressaltando-se seu caráter conciso, extrajudicial e alternativo. Mesmo em território do Direito Administrativo Sancionador, a admissão do negócio jurídico em causas que envolvam direitos indisponíveis e política pública é plenamente possível, pois nesse caso, o foco é no meio processual autocompositivo, preservando-se o objeto material tutelado e inegociável. Aqui, não se confunde indisponibilidade com intransigibilidade.

Com isso, as alterações trazidas à Lei de Improbidade (Lei n. 14.230/2021) sedimentaram uma tendência legislativa, como dito, inaugurado desde o início dos anos 90, e tornou expressa a possibilidade da justiça negocial, por meio do acordo de não persecução civil, na esfera do Direito Administrativo Sancionador, como alternativa de resposta rápida aos conflitos que envolvem crimes de desvio de dinheiro público, firmando a tese da vocação constitucional pela transação do litígio, a partir da efetivação das políticas públicas e judiciária.

A negociação da sanção entre demandado e Ministério Público trouxe resultados úteis quanto às práticas da justiça restaurativa e utilidade social, evitando-se a banalização das penas previstas na Lei de Improbidade. Possibilitou, inclusive, a modulação dos efeitos nos institutos da colaboração premiada, no acordo de leniência, procedimentos internos de integridade, de auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e incentivo às boas práticas administrativas.

A título de sugestão, seria interessante que tanto o Ministério Público como o Tribunal de Justiça local viabilizassem, por meio de política pública judiciária, centros de conciliação e mediação do Direito Administrativo Sancionador, com equipe multidisciplinar de contadores, engenheiros, peritos, jornalistas investigativos, sociedade civil, etc, os quais, por meio de acordo de integridade, ajudariam o mediador a celebrar o acordo de não persecução civil.

Consensualidade e improbidade administrativa: o acordo de não persecução cível (ANPC)

O pacote anticrime foi uma das alterações normativas mais significativas nos últimos tempos em relação ao princípio da *consensualidade punitiva* no Direito Sancionador, pois quebrando paradigmas, trouxe diversas mudanças na legislação penal e processual penal, como também no microsistema civil da tutela da probidade administrativa.

É certo que dita consensualidade não era novidade, porque prevista nas transações penais dos Juizados Especiais para os crimes de pequena monta, como também previsto na transação das colaborações premiadas, nos crimes de maior complexidade. Todavia, nos crimes medianos, cuja pena mínima seja inferior a 4 anos, e na improbidade administrativa foi grande novidade, possibilitando a celebração de acordo de não persecução penal e cível, respectivamente.

O clamor social advindo das grandes operações de investigação do Ministério Público e seus desdobramentos, bem como o pacto social de combate à corrupção promovido por órgãos de fiscalização, controle e sociedade civil, resultou nessas transformações legislativas, quebrando grandes paradigmas sobre a consensualidade no direito sancionador, que engessavam, por exemplo, a reparação do dano ao patrimônio público.

A corrupção custa caro à sociedade e sendo ineficiente e dispendioso o custo da judicialização, também traz consigo outra dimensão cronológica de efetivação, pois o tempo de tramitação da demanda é demorada e a probabilidade de procedência da pretensão ao longo do tempo perde o sentido na medida em que vão ocorrendo reincidências dos atos ímprobos dos agentes públicos, ano após ano, denotando à sociedade que o crime compensa.

Segundo Jurubeba e Leonardo (2018, p. 509), no período de janeiro de 2015 a julho de

2017, foram distribuídos no Judiciário tocantinense um total de 43 processos autuados na classe de inquérito policial, tendo como assunto principal ou secundário os crimes de corrupção passiva e ativa (artigo 317 e 333 do Código Penal), totalizando 9 ações penais com instrução finalizada e julgamento do feito, o que demonstra alta ineficiência na persecução penal e combate aos crimes de corrupção praticados por organizações criminosas no Estado do Tocantins.

No ano de 2020, consoante pesquisa no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – Justiça em Números – demandas por classe e assunto - foram julgadas 32¹²⁹ ações envolvendo crimes de corrupção passiva e ativa, somadas em 1º e 2º grau de jurisdição, dados que denotam, mesmo decorridos 3 (três) anos do parâmetro antecessor, a parca demanda da persecução penal nesse tipo de crime.

Partindo da mesma fonte de dados estatísticos da Justiça em Números do CNJ, observou-se que, na esfera da reparação cível nos casos de improbidade administrativa, em 2017 foram julgadas 288 ações civis públicas, e em 2020 foram julgadas apenas 132¹³⁰ ações da mesma espécie, contadas nos dois graus de jurisdição.

Ante a análise destes dados, fica evidente a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de justiça em favor da celeridade da resposta estatal, seja sob a justiça adversarial, seja sob a justiça negociada. Os crimes de corrupção e improbidade estão cada dia mais sofisticados, de difícil apuração do dolo, exigindo do Ministério Público capacitação em tecnologias sociais de vanguarda.

Neste contexto, é iminente refletir de maneira mais objetiva e crítica a Justiça negociada, dialogada e sistemática em prol da efetividade das ações do Ministério Público, propondo, por meio das inovações trazidas pelo pacote anticrime, e mais recentemente pela Lei n. 14.230/2021, que alterou a LIA, práticas alternativas à persecução penal e cível, as quais poderão fortalecer os estudos acadêmicos investigativos para a concreta implementação das políticas públicas e sedimentação do Estado Democrático de Direito.

A leitura sistêmica e estrutural do ordenamento jurídico brasileiro assegura o modo rápido e efetivo de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Antes do pacote anticrime,

129 Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1

%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT.

130 Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1

%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT

já era possível o termo de ajustamento de conduta¹³¹ para compensar e indenizar a sociedade, destinando-se o dinheiro recebido por meio dos ajustes à execução de políticas públicas apropriadas.

Hoje, com o acordo de não persecução, sistematicamente tem-se, além do ajuste de conduta, a possibilidade de restituição integral do dano ou de reparação moral e material à vítima, como também a penalização do agente ímprobo/infrator, a multa civil, que, na proposta deste estudo, poderia, por exemplo, ser destinado a um fundo permanente de financiamento de medidas consensuais, contando com um aparato de profissionais multidisciplinares capazes de dar todo atendimento possível aos acordantes que se dispuserem a fazer acordos de não persecução, os quais poderiam ser viabilizados como uma política pública judicial para garantia da justiça célere e razoável duração do processo.

O momento atual é favorável ao protagonismo do Ministério Público como titular da ação penal e da ação de improbidade, pois tem em suas mãos a opção da resolutividade extrajudicial das demandas sem a necessidade de intervenção do rito processual imposto pelo direito vertical/adversarial. É preciso acreditar que nos efeitos do acordo de não persecução e deixar a formalidade processual para os casos inevitáveis.

É certo que optar pela consensualidade demanda um trabalho mais acurado, mais tempo para planejar as ações, as conversas e as negociações na proposição ou na resposta do acordo e, também por isso, demanda uma atuação mais forte e incisiva na defesa da vítima e do patrimônio público, ou seja, demanda uma gestão qualificada de conflitos.

O conflito, aliás, é um fato social, inevitável e possuidor de aspectos destrutivos e construtivos, podendo ser trabalhado a partir dos prismas da prevenção, da administração e da resolução. (CARAM; EILBAUM; RISOLÍA, 2017).

Esses três prismas apresentados para resolução de conflitos podem ser autocompositivos, isto é, quando são prevenidos, administrados e resolvidos pelas partes que nele participam, como também podem ser heterocompositivos, contando com a presença de um terceiro elemento – que não é parte para sua respectiva resolução. (BÉRTOLI e BUSNELLO, 2017).

Dessa maneira, a autocomposição é uma forma de resolução de conflitos, tanto extrajudicial quanto judicial, que conta com a voluntariedade como fator essencial para

131 Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público.

adesão das partes envolvidas, seu desenvolvimento e término resultante, sem para isso recorrer à sentença judicial para sua resolubilidade, também chamada de justiça horizontal. Ademais, a instrumentalização das ações voltadas para a solução de conflitos como tecnologia social de abreviação do tempo de resposta à sociedade e colaboração nacional e internacional, privilegiará a dignidade humana em qualquer dos polos que ocupe o acordante em detrimento da formalização de processos judiciais.

Essa questão, inclusive, tem preocupação internacional. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, aprovada pelo Decreto Legislativo 231, de 29.05.2003, e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.015, de 12/03/2004) já incentivava os atos de colaboração premiada extrajudiciais, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida, aprovada pelo Decreto Legislativo 348, de 18/05/2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687, de 31/01/2000) trouxe a preocupação com a estabilidade e a segurança das sociedades enfraquecidas pelas graves consequências decorrentes da corrupção.

O Pacto Global reúne dados¹³² alarmantes acerca do prejuízo endêmico que causa a corrupção no Brasil e no mundo e cita como importante ferramenta de defesa do dinheiro público a formatação de *compliance*, governança e transparência, bem como a cooperação internacional das instituições e a colaboração das empresas no alinhamento de suas estratégias e operações. Cooperar é a palavra de ordem.

Neste ponto, faz-se importante imersão teórica na obra de Jürgen Habermas.

Pensar a justiça negociada e bilateral para resolução de conflitos que envolvem agentes corruptos e gananciosos e organizações públicas ímprobas requer trabalhar o dualismo comunicativo e instrumental dos meios. Isso é aprender a criar outro caminho de aprendizagem visando uma ação comunicativa, de acordo com Habermas (2012, p. 285- 286):

132 A corrupção impede o crescimento econômico, aumenta os custos de transação e cria um mercado desequilibrado, levando a instabilidade social, alimentando a desconfiança pública e minando o Estado de Direito. A corrupção adiciona 25% aos custos de contratações; 5% do PIB global é perdido em corrupção; 700 empresas e indivíduos foram penalizados pelo Banco Mundial em razão de práticas de corrupção; 4 bilhões de pessoas ao redor do mundo vivem fora da proteção da lei; 50% dos brasileiros acreditam que a maioria dos executivos e banqueiros são corruptos; e 1 a cada 10 brasileiros já teve que pagar propinas para acessar serviços públicos. Segundo a OCDE a corrupção movimenta, globalmente, US\$ 2,6 trilhões por ano, metade do que o mundo precisa para ter uma infraestrutura adequada a seus cidadãos até 2030. Por fim, o Tribunal de Contas da União (TCU) aponta que a corrupção em obras de infraestrutura no Brasil pode ter desviado R\$ 300 bilhões de reais.

(...) sempre que as ações dos agentes envolvidos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso, mas através de atos de **alcançar o entendimento** (grifo nosso). Na ação comunicativa, os participantes não estão orientados primeiramente para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação. Assim, a negociação da definição de situação é um elemento essencial do complemento interpretativo requerido pela ação comunicativa.

A autocomposição, como método de consensualidade, numa ótica habermasiana, denota a valorização do esforço crítico e da reflexividade, mediante a ação comunicativa dos atores do Ministério Público, como aplicadores e fiscais da norma, mas, também, como propositores junto às partes dos conflitos de ações conscientes, dialógicas e ativas em prol dos direitos fundamentais.

É uma estratégia que pode ser usada, fazendo com que aquilo que foi retirado da esfera instrumental (o dinheiro) possa retornar e servir à vida das pessoas que necessitam para efetivação de seus direitos, não apenas em fundos comuns, que podem continuar alimentando o ciclo da corrupção e improbidade na esfera estatal, mas retornando por meio de políticas públicas voltadas à garantia da dignidade humana.

A comunicação validada pela racionalidade social, num pensamento direcionado pela resolução consensual de conflitos, produz na sociedade um discurso de novos valores que vão além da justiça punitiva estatal, confirmando a diretriz constitucional de que é possível uma reparação formal do ilícito e, até mesmo, a aplicação de punibilidade, sem um devido processo legal e uma sentença condenatória.

De acordo Daher¹³³ (2019), a autocomposição beneficia a construção colaborativa da decisão, por meio de uma maior participação social e daqueles responsáveis por implementar as medidas burocráticas, proporcionando a superação da dialética bipolar clássica do processo individual, com todos os seus consectários.

Isso é utópico? Talvez não. O importante é investigar suas bases junto aos grupos que atuam nessa esfera no Ministério Público, especialmente os defensores do patrimônio público, bem como as entidades públicas lesadas e, em conjunto, ou não, oferecer respostas rápidas à sociedade e efetivas possibilidades de caminhos a seguir.

133 Painelista no I Congresso Estadual do Ministério Público do Tocantins, com o tema Ministério Público e Resolução Extrajudicial de Conflitos, conceito mencionado na exposição.

A nova onda de acesso à justiça preconiza a garantia dos direitos pela via adequada, tempestiva e efetiva da composição, ocorrendo uma passagem necessária da justiça estatal imperativa, com a aplicação do direito objetivo como única finalidade do modelo de justiça, para aplicação da justiça coexistencial, focada na pacificação e na continuidade da convivência (DIDIER JR. e ZANETI JR., 2017, p. 112-113).

O Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), as leis da mediação (Lei 13.140/2015) e arbitragem (Lei 13.129/2015) e essencialmente as leis que regulamentaram a colaboração premiada (Lei 12.850/2013) e a lei anticorrupção (Lei 12.846/2013), todas incentivam e privilegiam a autocomposição, inclusive no âmbito da improbidade administrativa.

Nesse viés, é importante mencionar que a supremacia da busca consensual de resolução de conflitos está em diversos artigos do código processual, notadamente no art. 3º, que prevê a estimulação e preferência pelos métodos de solução consensual de conflitos; no art. 139, V, que incentiva a proposição de autocomposição em qualquer fase processual; no art. 165, que prevê a criação dos centros judiciários de solução consensual de conflitos pelos Tribunais de Justiça; no art. 174, que prevê a criação de câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à autocomposição no âmbito administrativo; e no art. 190 que ratifica a preferência pela consensualidade, sem impor óbice à Administração Pública de participação do microsistema de negociação processual.

No âmbito da ação civil pública deve prevalecer o interesse na efetiva tutela dos valores morais da sociedade civil, preservando-se a sua *mens legis*, para a qual, em todos os acordos de não persecução, seriam alcançadas a reparação do dano ao erário, além de penalidades de restrição e responsabilização no tempo razoável da solução consensual.

Até porque a autocomposição neste tipo de litígio visa preservar o interesse público que pode ser dimensionado de forma dinâmica, conforme o bem jurídico a ser preservado e a finalidade deste para a tutela dos direitos e sujeição aos deveres fundamentais envolvidos (DIDIER Jr.; ZANETI Jr., 2017, p. 139).

Neste contexto, o Ministério Público tem um papel primordial, porque é o único legitimado para deflagrar a negociação cível e criminal, o que lhe permite uma visão mais ampla da negociação das cláusulas e exige, por parte da instituição, um protagonismo em pensar soluções sistêmicas para tentar harmonizar esses mecanismos consensuais no campo

extrajudicial, compreendendo soluções colaborativas e punitivas que independam da interferência do Poder Judiciário (FRANCISCHETTO, 2020, p. 88).

Com isso, será possível recuperar ativos em tempo definido no acordo, e o valores pagos por meio das multas civis poderão ter destinação específica, após homologação do Conselho Superior do Ministério Público, ou, se for o caso, judicial, como por exemplo, a destinação de rubricas para compras de insumos hospitalares, vacinas, ampliação de leitos e unidades de terapia intensiva, todas necessidades prementes nesses dias de enfrentamento pandêmico.

A via consensual no Direito Administrativo Sancionador como veículo fomentador de políticas públicas em defesa dos Direitos Humanos

A diversidade dos métodos de consensualidade, a celeridade da resolutividade, a possibilidade do não oferecimento de uma ação civil pública de improbidade administrativa ou a desistência de uma acusação ou recurso já oferecido, negociadas a partir de condições a serem cumpridas pelo infrator, sem condenação judicial, são as principais vantagens a serem administradas pelo Ministério Público, nas tratativas do acordo de não persecução cível.

Em toda análise circunstancial, há de se levar em consideração a repercussão social do ato de improbidade e o temor gerado na sociedade, a qual espera que a punição esteja à altura do dano praticado, além da reparação, visto que não se negociam os fatos apurados em investigação, os quais, para início de acordo, devem estar bem fundamentados e comprovados.

No Brasil, estatisticamente, segundo os dados compilados no sítio eletrônico do CNJ, Justiça em Números¹³⁴, ainda prevalece o direito punitivo sobre o direito resolutivo e consensual. Como dito no tópico anterior, ainda estão em construção novos valores consuetudinários das proposições autocompositivas no âmbito da tutela da moralidade administrativa.

No entanto, a atuação da justiça negocial na esfera do Direito Administrativo Sancionador é algo racional na medida em que permite eficácia às garantias constitucionais de

¹³⁴ Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT

proteção da probidade administrativa. Trata-se de resultados socialmente úteis, desenvolvidos a partir de uma tecnologia social que concretiza as práticas da justiça restaurativa.

A possibilidade de trilhar vários caminhos para a consensualidade é vantajosa porque foge à ritualística do microsistema de tutela coletiva, mormente a proteção da probidade administrativa nas ações civis públicas, incentivando a proposição de acordos no curso dos inquéritos civis, nos procedimentos administrativos, nos termos de ajustamento de conduta, nos procedimentos disciplinares, entre outros.

Além disso, preserva a autonomia de vontade das partes e cultiva a cultura de paz na sociedade por meio da comunicação reflexiva e voluntária, gerada pela prática discursiva contemporânea, consoante os estudos citados de Habermas.

O acordo de não persecução cível da Lei de Improbidade Administrativa tornou vantajosa a solução consensual na medida em que valem todos os prêmios a serem pactuados e a finalidade do consenso (consensualidade de pura reprimenda visando à solução célere da demanda através de uma alternativa à persecução, abreviação do processo a partir da admissão de culpa ou, ainda, consensualidade de colaboração visando à obtenção de meio de prova). (FRANCISCHETTO, 2020, p. 108).

Todavia, não há de se perder de vista que a oferta de diversos benefícios não retira o caráter alternativo em relação à persecução judicial, nem prescinde a assistência de um advogado, tampouco prejudica a proposição da ação penal.

Olhando pelo lado da atuação ministerial, a processualística da ação civil pública, no microsistema de reparação e punibilidade, é muito morosa, porquanto complexa, de difícil materialização de provas, o que acaba induzindo a sociedade a desacreditar na atuação eficiente do Ministério Público.

A Organização das Nações Unidas (ONU) reunida em setembro de 2015, em Nova York, adotou a Agenda 2030, provisionando o mundo nesse futuro próximo erradicado de pobreza, protegido o planeta e garantida a paz e a prosperidade. Para tanto, definiram 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cuja implementação é de responsabilidade dos governos.

Nesse contexto, a proatividade ministerial conta a seu favor com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente a meta 16 – paz, justiça e instituições eficazes,

cujo escopo é promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Especificamente os subitens 16.3: promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional e garantir igualdade de acesso à justiça para todos; 16.4 reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado; 16.5 reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; 16.6 desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; 16.7 garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; 16.10 assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais, todos podem ser estruturados em políticas públicas judiciárias, tendo por missão salvaguardar os direitos humanos e as garantias de não violação dos direitos fundamentais.

Atitudes proativas de combate à corrupção e promoção das instituições pacíficas, justas e inclusivas impactam todos os outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os recursos públicos são salvos e podem ser utilizados na promoção de outras ações, além do fortalecimento da confiança pública e do Estado de Direito¹³⁵.

As políticas públicas judiciárias, a proatividade no combate à corrupção e a celeridade resolutiva obtida por meio dos acordos de não persecução aperfeiçoam a resposta jurisdicional, abreviando os resultados como declaração de culpa, imposição de pena e reparação do dano (FRANCISCHETTO, 2020, p. 72). Somam, também, com a Agenda 2030, amenizando os problemas estruturais do sistema de justiça.

Com isso, sobra espaço e tempo para o Poder Judiciário se dedicar ao julgamento e punição de outros crimes de grande monta, esquemas complexos de crime organizado, combate aos ilícitos de difícil apuração e para ter autonomia individual de autolimitação de posições jurídicas de direitos fundamentais.

A rápida resolutividade dos litígios garante o acesso à justiça, reduz a reincidências dos ilícitos, ameniza o favorecimento à ineficácia de responsabilização dos agentes públicos, essencialmente perante aqueles que agem com dolo no enriquecimento ilícito, lesão ao erário
135 Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 16.

com perda patrimonial ou qualquer ato de improbidade que atente contra os princípios da administração pública, como, por exemplo, a manutenção do foro privilegiado como impeditivo de investigação, o pouco tempo para que haja a prescrição retroativa e a baixa carga de sanção penal, os quais denotam a afamada sensação de impunidade.

Por outro lado, fica garantida a dignidade da pessoa humana ao acordante que decida, na composição de não persecução, pelo ressarcimento integral do dano e sua reversão à pessoa jurídica lesada. Mesmo pagando pelo dano que cometeu e se submetendo a medidas punitivas, ainda assim, pode lhe ser vantajoso, posto que, confessando o ato ilícito, queira ver seu nome e seus bens desvinculados de um processo judicial.

Neste ponto, reflete-se acerca da questão prática que dificulta este método consensual, qual seja, como se dará a apuração do dano a ser reparado, a individualização das condutas e a demanda de perícias técnicas especializadas na área contábil, de engenharia, de auditoria e até mesmo a necessidade de manifestação do Tribunal de Contas vinculado ao órgão ou entidade lesada, dentre outros profissionais que possam delimitar o efetivo rombo no erário.

A resposta é a efetivação das políticas públicas judiciárias de implementação e incentivo a consensualidade, cujas ações práticas resultam na equipe multidisciplinar de contadores, engenheiros, psicólogos, mediadores e outros necessários à orientação prévia à celebração do acordo. A gestão qualificada de conflitos exige ações estratégicas para que as partes acordantes não se sintam inseguras ou injustiçadas.

Cada Ministério Público poderá editar sua própria cartilha de políticas públicas em prol da execução da consensualidade e da defesa dos direitos humanos intrinsecamente ligados ao acesso à justiça e a razoável duração do processo, dando diversos caminhos favoráveis ao cumprimento do ato consensual sem a necessidade da intervenção do Poder Judiciário, que não seja a homologação dos acordos.

Ademais, sugere-se que o ativo recuperado na reparação do dano, advindo de acordo consensual, quando possível, seja destinado a um fundo permanente de financiamento de políticas públicas de incentivo às garantias de direito fundamental, porque subjetivas, sendo aplicadas, caso a caso, conforme as metas estabelecidas para sua viabilização e alcance.

Com a implementação desta sugestão estar-se-ia ampliando a gestão destes fundos de gestão da administração pública, e, embora alcance o campo da discricionariedade do

administrador público, entendo possível a modulação do dinheiro recuperado à execução e incentivo das políticas públicas mais urgentes, sem configurar desvio do dinheiro público, posto que a serviço da sociedade, numa atuação preventiva e avançada do Ministério Público.

Considerações Finais

As ações e decisões voltadas para a solução de problemas na sociedade por meio das políticas públicas envolvem as organizações civis e os agentes políticos, juntos na intenção de traçar metas para se alcançar o bem-estar da população e o interesse público do Estado Democrático de Direito, especialmente quando um interesse público legítimo e relevante conflita com outro de igual espécie.

Um das alternativas que melhor permite aos agentes públicos efetivar as políticas públicas e seus destinatários é o instrumento jurídico *acordo de não persecução cível*, que, se utilizado, por exemplo, nos casos de combate à improbidade administrativa, trará a solução consensual do conflito com a participação dos agentes públicos e grupos sociais e/ou econômicos, utilizando-se os ativos resultantes recuperados para fomentar políticas públicas de solução de conflitos no âmbito do Direito Administrativo sancionador.

A justiça negociada por meio de acordos de não persecução consolida uma tecnologia social na solução de conflitos, pois põe fim a um litígio com mais agilidade e resolutividade, sem o desgaste de um processo judicial para as partes e sem abarrotar o Poder Judiciário com mais processos, os quais, segundo os dados levantados na pesquisa, recuperam muito pouco o montante desviado para o erário.

Para bem utilizá-la, são necessárias atitudes proativas do Ministério Público, protagonizando a proposição de resolutividade dos litígios, capacitados para a reparação do dano, punibilidade e extinção da pretensão punitiva. Para isso, são indispensáveis as políticas públicas judiciárias da cultura de paz e preservação das garantias fundamentais do cidadão.

A vantagem da solução consensual é que ela é produzida a partir do diálogo entre as partes para compor interesses que são relevantes para ambos os negociadores do direito, destinando-se os resultados a efetivação de novas políticas públicas e evitando a judicialização das demandas.

Embora haja uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição no Poder Judiciário, o Ministério Público pode elaborar um relatório técnico específico que aborde, de forma sistemática, as questões levantadas neste estudo, a sugestão de implementação das políticas de solução de litígios, as quais darão subsídios aos membros para a celebração da composição, incentivando-se, inclusive, o protagonismo da instituição na iniciativa de propor a mediação na vigência dos procedimentos de investigação cível ou procedimentos administrativos.

O viés alternativo da composição, posto que preferencial à judicialização, requer a análise apurada da gravidade concreta do injusto social e sua repercussão na segurança jurídica da sociedade, aliadas à confissão do agente ímprobo quanto ao ilícito apurado. A visão ampliada dos membros do Ministério Público, no combate aos ilícitos na área cível e criminal, permitirá a firmeza da negociação e seus reflexos punitivos, nos casos de improbidade administrativa, preservando-se a indisponibilidade do bem público e a aplicação da pena conforme a colaboração prestada.

A celebração do acordo de não persecução cível interrompe a prescrição e, caso não seja cumprido, o Ministério Público poderá retomar a pretensão punitiva pela via judicial, sem necessidade de acompanhar a execução do feito, porque faz parte da voluntariedade das partes o dever de aderir ao que foi acordado, cada qual cumprindo sua parte.

O ressarcimento integral do dano, a devolução do dinheiro desviado e a possível destinação da multa civil para implementação de políticas públicas em defesa e implementação da consensualidade no Direito Administrativo Sancionador demandará o simples acompanhamento extrajudicial do membro do Ministério Público com quem se celebrou a composição, numa atuação ministerial protagonista, preventiva e estrutural.

Ampliando o mesmo sentido da atuação estrutural, o ANPC poderá contemplar a adoção de mecanismos que remetem à adesão de condutas éticas, nos moldes do sistema de autosserviço em auditoria chamado *e-Prevenção*, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União no Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), como também impor sanções que abranjam suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios, mesmo se celebrada sem a homologação judicial.

O cumprimento das cláusulas do ANPC, se proposto extrajudicialmente, será

acompanhado no curso do inquérito civil ou do procedimento administrativo, cabendo à parte compromissária comprovar a resolução das obrigações assumidas perante o Ministério Público. Caso o acordo ocorra no curso da ação de improbidade administrativa, é recomendável que o membro da instituição instaure um procedimento administrativo de acompanhamento devidamente alinhavado ao processo judicial, no qual serão documentados os atos negociais.

O arquétipo processual precisa ser rompido para um bom alcance da gestão qualificada de conflitos. As mudanças sociais e estruturais estão batendo à porta. A consensualidade sistêmica é uma opção inevitável à tecnologia social de redução da corrupção e do suborno, meta a ser alcançada até 2030, nos parâmetros dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Caberá ao Ministério Público o papel principal de viabilizar esta mudança, por meio do desenvolvimento e aplicação de políticas públicas judiciárias e estatais, capazes de reduzir substancialmente a recorrente sensação de impunidade dos crimes contra o patrimônio público. O olhar será na dignidade humana e não mais no processo em si.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Civil**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 12 outubro de 2021.

_____. **Código de Processo Civil**, de 16 de março de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 12 outubro de 2021.

_____. **Conselho Nacional de Justiça**. Justiça em Números 2009 a 2019. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 31 março 2022.

_____. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução n. 118, de 27 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 8 dezembro 2019.

_____. **Conselho Nacional do Ministério Público.** Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5275>. Acesso em: 8 dezembro 2019.

_____. **Conselho Nacional do Ministério Público.** Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4891>. Acesso em: 8 dezembro 2019.

_____. **Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins.** Resolução n. 005, de 20 de novembro de 2018. Disponível em: <https://mpto.mp.br/conselho-superior/2013/04/08/resolucoes-csmp>. Acesso em: 8 dezembro 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 setembro 2019.

_____. **Lei n. 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 17 março 2021.

_____. **Lei n. 13.964**, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 17 março 2021.

_____. **Ministério Público do Estado do São Paulo.** Nota Técnica CAOPP/MPSP n. 02/2020. Disponível em: Nota Técnica ANPC_hiperlink-externo1.pdf (mpsp.mp.br). Acesso em: 15 setembro 2021.

_____. **Ministério Público do Estado do Tocantins.** Ato n. 106, de 23 de outubro de 2018. Disponível em: <https://mpto.mp.br/pgj/docs/?doc=atos&year=2018&keyword=&page=2>. Acesso em: 8 dezembro 2019.

ANDRADE, Lanfolfo. **Acordo de não persecução cível:** primeiras reflexões. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-nao-persecucao-civel/>. Acesso em 1º agosto 2021.

BÉRTOLI, Rubia Fiamoncini; BUSNELLO, Saul José. **Métodos heterocompositivos e auto-compositivos de solução de conflitos:** a mediação como meio de efetivar a obtenção da justiça. Disponível em: <http://www.revistadireito.unidavi.edu.br>. Acesso em: 8 dezembro 2019.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Lisboa: Porto Editora, 1994.

CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; e MARINELA, Fernanda. **Pacote anticrime**: volume I. Escola Superior do MPPR, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf. Acesso em: 8 outubro de 2021.

CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; e MARINELA, Fernanda. **Pacote anticrime**: volume II. Escola Superior do MPPR, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Publicacoes/documentos/2021/Pacote_Anticrime_volume_2.pdf. Acesso em: 8 outubro de 2021.

CARAM, María Helena; EILBAUM, Diana Teresa; e RISOLÍA, Matilde. **Mediación**: diseño de una práctica. 4. ed. Buenos Aires: Astrea, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. *In*: **Revista de Processo**. Repositório de Jurisprudência autorizado pelo Superior Tribunal de Justiça sob n. 11 e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br>. Acesso em: 15 março 2021.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. *In*: Congresso Estadual do Ministério Público do Tocantins, em novembro 2019.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR. Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo** – Vitória. v. 15, n. 15, p. 111-142, 1º/2º sem. 2017.

DINIZ, Cláudio Smirne; CAMBI, Eduardo. Possibilidade de solução extrajudicial de conflitos na área da proteção ao patrimônio público e da tutela da probidade administrativa. *In*: **Congresso Nacional do Ministério Público**, 21., 2017, Belo Horizonte: Conamp; AMMP, 2017. Disponível em: <https://congressonacional2017.ammmp.org.br/public/arquivos/teses/64.pdf>. Acesso em: 21 setembro 2019.

FILHO, Humberto Lima de Lucena; OLIVEIRA, Lauro Ericksen Cavalcanti de. **Políticas públicas de gestão pacífica de conflitos e responsabilidade do Estado**: apontamentos a partir da lógica coerentista na Constituição Federal de 1988. Artigo Científico publicado no Periódico

co Filosofia do Direito I, FUNJAB, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=386a7f403925290a>. Acesso em 23 março 2022.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCISCHETTO, Letícia Lemgruber. **Extensão dos poderes negociais do Ministério Público no direito punitivo**: mecanismos de controle e limite das cláusulas. Dissertação de mestrado acadêmico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2020. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_14544_Disserta%E7%E3o_LETICIA.pdf. Acesso em: 03 agosto 2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 906.

HABERMAS, Jurgen. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Editora WNF Martins Fontes, 2012. Vol. I.

JURUBEBA, Yuri Anderson Pereira; LEONARDO, Zacarias. Percentual de condenações em razão da prática por crimes de corrupção no âmbito do Estado do Tocantins no ano de 2016. In: VILLAS BOAS, M. A. S. (coord.); OLIVEIRA, Tarsis Barreto (coord.); e OLIVEIRA FILHO, Enio Walcácer de (org.). **O combate à corrupção no Brasil**: novas estratégias de prevenção e enfrentamento. Palmas: Editora ESMAT, 2018.

MACÊDO, Marcos Paulo Queiroz. O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas *et al.* (Coord.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Conciliação em ação por improbidade administrativa**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 76, fev. 2017. Disponível em: https://bd-jur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109233/conciliacao_acao_improbidade_martins.pdf. Acesso em: 30 março 2021.

MATOS, Thyego de Oliveira. Ministério Público resolutivo, negociação e mediação: apontamentos sobre a efetividade da atuação ministerial a partir de seu novo perfil constitucional. In: **Congresso Nacional do Ministério Público**, 21., 2017, Belo Horizonte: Conamp; AMMP, 2017. Disponível em: <https://congressonacional2017.ammp.org.br>. Acesso em: 21 setembro 2019.

NEVES, Cleuler Barbosa das Neves, FILHO, Marcílio da Silva Ferreira. **Contrapesos de uma administração pública consensual**: legalidade versus eficiência. Int. Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 49-77, maio, 2017. Disponível em: <https://www.procuradoria-go.gov.br/files/ArtigosPRO/Marcilio/Artigo4.pdf>. Acesso em: 24 março 2022.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na administração pública**. 1. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

PACTO GLOBAL. Rede Brasil. **Ação contra a corrupção**. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/plataformas-de-acao/acao-contra-a-corrupcao#:~:text=O%20Pacto%20Global%20desenvolve%20a%C3%A7%C3%B5es,within%20Global%20CoCompa%20Local%20Networks>. Acesso em: 31 março 2022.

RUDINIKI NETO, Rogério. **Acordo de não persecução cível e acordo de não continuidade da persecução cível**: questões práticas. Artigo compõe o livro: Pacote anticrime: volume II / Organizadores: Eduardo Cambi, Danni Sales Silva, Fernanda Marinela. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2021.

SANTOS, Aparecida de Paula, NASCIMENTO, José Orcélio do. **O papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o cumprimento da Agenda 2030**. Cadernos da Escola Paulista de Contas. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/58#:~:text=Os%20principais%20resultados%20constatados%20mostram,2030%2C%20em%20benef%C3%ADcio%20da%20sociedade>. Acesso em: 24 março 2022.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução consensual de conflitos que envolvem políticas públicas**: caminho democrático, viável e sustentável. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro: Edição Especial, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzIzMg%2C%2C>. Acesso em: 23 março de 2022.

SOUZA, Renee do Ó. **Solução negociada na lei de improbidade na proposta do pacote anticrime**. Revista Jurídica Ministério Público do Estado do Tocantins, n. 17, 2º semestre de 2019.

APÊNDICE II



CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL – ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROJETO PEDAGÓGICO PAINEL

Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas

Palmas-TO
2022
PROJETO PEDAGÓGICO

1. Dados Gerais

Painel: Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas

Período de inscrições: 17 a 24 de outubro de 2022

Inscrições: As inscrições para o evento deverão ser solicitadas pelo endereço <http://eadcesaf.mpto.mp.br/moodle/>.

Público-alvo: Integrantes do Ministério Público brasileiro e comunidade acadêmica

Carga horária: 3 horas

Modalidade: (x) a distância () presencial

Data de realização: 25 de outubro de 2022

Número de vagas: ilimitadas

Selo ENAMP: O projeto pedagógico será encaminhado para ENAMP para recebimento do selo de apoio, com disponibilização de vagas para os demais Ministérios Públicos brasileiros.

Parceiros: UFT, Esmat, UniCatólica, MPF

2. Justificativa

Às vésperas de se completar um ano de vigência da nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei n. 14.230/2021, propõe-se a realização desse painel para análise dos desafios vivenciados nos casos concretos, no dia a dia de atuação do Ministério Público, como também análise das decisões já proferidas pelos Tribunais regionais, balanço sobre o impacto no controle da Administração Pública e reflexos da tese de repercussão geral firmada pelo Supremo Tribunal Federal n. 1199, em agosto de 2022.

As mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, em vigência desde 25 de outubro de 2021, trouxeram árduas discussões acerca da natureza jurídica do ilícito “improbidade”, destacando-se duas linhas de entendimento: a) natureza de cunho sancionatório (normas de natureza material); b) normas de natureza processual e civil, refletindo essencialmente na

questão da retroatividade de normas mais benéficas. Trouxeram também a discussão sobre a legitimidade de os entes públicos lesados proporem ações de improbidade administrativa, prerrogativa exclusiva do Ministério Público, até então.

Outras relevantes mudanças, de amplos reflexos na prestação jurisdicional, consistem na revogação da modalidade culposa (prevista no art. 10, da Lei n. 8.429/92), na revogação da punibilidade pelo descumprimento de princípios (prevista no art. 11, incisos I e II, da Lei n. 8.429/92) e na previsão de novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Não obstante a recente tese de repercussão geral firmada pelo STF, ao longo desse primeiro ano de vigência das alterações da nova LIA, aplicou-se retroativamente aos casos em curso, por ser mais benéfica do que a redação original da Lei n. 8.429/1992, na forma do art. 5º, XL, da Constituição Federal, e art. 2º, parágrafo único, do Código Penal, a fim de que fossem asseguradas a segurança jurídica e a isonomia ao processado.

Nas vias desse primeiro ano de vigência sem modulações específicas, muitos acusados foram absolvidos e longos processos encerrados, em razão da revogação do art. 10 e dos incisos I e II, do art. 11, da Lei n. 8.429/1992, de forma que as decisões judiciais deixaram de condenar com base nesses respectivos artigos e incisos, pois, desde a vigência da nova LIA, a conduta praticada não é mais caracterizada como ato de improbidade.

Com a publicação do Tema 1199/STF, a corte fixou as seguintes teses: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”.

Com essas definições preambulares, restam muitas questões sem respostas, como: a) sobre a que título a conduta dolosa deve ser demonstrada pelo órgão acusador (dolo genérico ou dolo específico?); b) qual alcance do ônus da prova do dolo atribuído à acusação?; c) a retroatividade dos atos praticados com culpa, em data anterior à vigência, implicará em dilação probatória ou será extinta de forma automática?; d) o art. 11, da LIA, assumindo o viés de rol taxativo de condutas, impactaria os casos ainda não transitados em julgado ou trataria como inconstitucional qualquer interpretação que reconheça como taxativo o rol do

art. 11, possibilitando a subsunção de condutas violadoras de princípios à redação genérica do *caput*? e) enriquecimento ilícito é a mesma conduta típica de evolução patrimonial incompatível aos rendimentos lícitos comprovados (art. 9º, VII); f) o julgador não poderá divergir do enquadramento legal feito pelo autor? g) não será mesmo possível a comunicabilidade das decisões proferidas em âmbito criminal e vinculá-las à condenação solidária e sua aplicabilidade quando haja dano ao erário (art. 17-C, § 2º)? h) será possível punir atos de desonestidade no trato com a coisa pública dos atos ilícitos tipificados na nova LIA?

Com tantas questões sem definição, ainda, e tendo em vista que a proteção da probidade administrativa, como direito fundamental, é de absoluto interesse de atuação do Ministério Público, necessário se faz propor amplo debate do tema para construção de pensamentos e ações em consonância com a nova modalidade de processamento da LIA, garantir a proteção da *res* pública e projeções do que virá como maior demanda nesse próximo ano de vigência.

Por fim, insta destacar que a realização deste Painel temático se inscreve no contexto do Projeto de Extensão do CESA-F-ESMP intitulado “Compartilhando o conhecimento no MP”, que visa divulgar para a comunidade (interna e externa) do MPTO a produção de conhecimento existente por meio de publicações institucionais (Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins) e demais publicações dos integrantes do MPTO em editoras externas, além de divulgação de ações ministeriais exitosas realizadas pelos integrantes do MPTO.

Nesse sentido, o Painel “Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas após o julgamento do Tema 1199/STF” constitui-se como dos produtos do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT), realizado pela servidora do MPTO Juliana Silva Marinho Guimarães, ora apresentado aos integrantes do MPTO e demais ministérios públicos, comunidade acadêmica e sociedade e ainda, um espaço para socialização da obra “Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação Constitucional em Consonância com a Eficácia Jurídica e Social (2022)”, que tem como um de seus autores o Promotor de Justiça do MPTO Octahydes Ballan Junior, atualmente atuando como membro Auxiliar do Procurador-Geral da República na Assessoria Jurídica Criminal no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça.

3. Objetivos

Objetivo Geral:

- Analisar os desafios do primeiro ano de vigência da nova Lei de Improbidade

Administrativa e traçar as perspectivas de atuação do Ministério Público após julgamento do Tema 1199/STF.

Objetivos Específicos:

Contribuir para o aprimoramento do debate acerca das questões controversas da nova Lei de Improbidade Administrativa;

Instruir membros e servidores para atuar com eficiência no enfrentamento à improbidade administrativa;

Orientar estudantes quanto às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal;

Promover, junto à sociedade, reflexões sobre honestidade no trato com a coisa pública.

4. Organização Curricular (Conteúdo e distribuição programação)

Título: Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas

Local: ambiente virtual

Data	Horário	Unidade Didática	Convidados
25/10/22	9h	Abertura e apresentação do tema geral.	PGJ – Luciano Casaroti e/ou representante CESAF-ESMP – Cynthia Assis de Paula UFT - Vinicius Pinheiro Marques UFT/MPTO - Juliana Silva Marinho Guimarães
	9h15	Evolução normativa no campo da improbidade administrativa	Painelista: Dr. Marcelo Malheiros Cerqueira
	10h	Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública	Painelista: Dr. Galtiênio da Cruz Paulino
	10h45	Improbidade e o Julgamento do Tema 1199 pelo STF	Painelista: Dr. Octahydes Ballan Junior

	11h30	Debates e resposta a perguntas	Mediação: Juliana Silva Marinho Guimarães
--	-------	--------------------------------	---

5. Metodologia

A atividade será realizada na forma virtual, com duração de três horas, por meio da plataforma digital EadCesaf.

As inscrições e transmissão ficarão a cargo do CESAFA-ESMP/TO.

No período de uma semana antes do evento, serão disponibilizadas animações de 2 a 5 minutos de conteúdos relacionados aos temas dos painéis (microlearning), através do e-mail dos inscritos, intranet e mural digital do MPTO (TV recepção), com o objetivo de estimular o conhecimento do conteúdo, com informações que vão agregar maior aprendizado, de maneira rápida, fácil e com eficiência.

Na abertura pretende-se contar com a participação do Procurador-Geral de Justiça, Dr. Luciano Casaroti; da Diretora-geral do CESAFA-ESMP, Dra. Cynthia Assis de Paula; do Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques, da UFT, e da Mestranda Juliana Silva Marinho Guimarães.

Cada painel terá o tempo conforme quadro de organização curricular disponibilizada no item 4. Ao final do painel, as perguntas e respostas serão mediadas pelo(a) convidado(a). Será destinado um tempo de 30 minutos para as perguntas e respostas.

As mediações e participações ativas dos inscritos deverão ser encaminhadas pelo chat da plataforma virtual. A equipe técnica do CESAFA-ESMP auxiliará o(a) mediador(a) dos painéis para a organização das participações.

A atividade será registrada na plataforma Cisco Webex, compondo posteriormente o acervo digital do CESAFA-ESMP para disponibilização aos membros e servidores do MPTO da capital e do interior e parceiros.

O evento será transmitido ao vivo pela Plataforma Cisco Webex e será disponibilizado link de acesso a todos os inscritos no evento no EadCesaf.

6. Avaliação

Todos os inscritos deverão participar das atividades programadas, as quais serão desenvolvidas da seguinte forma:

- Os participantes deverão contar 100% (cem por cento) de frequência na atividade, que serão medidos a partir da taxa de comparecimento em rede e frequências a serem disponibilizadas no evento no EadCesaf;
- Será obrigatório o preenchimento de formulário de avaliação do evento pelos participantes para a confecção e disponibilização, via EadCesaf, do Certificado de participação.

7. Recursos e Infraestrutura

- Elaboração de programação do evento e contato com os participantes;
- Elaboração de banner digital para divulgação nas mídias sociais e inscrição (Equipe CESAF-ESMP/TO);
- Elaboração de página de inscrição (Equipe CESAF-ESMP/TO);
- Divulgação do evento junto aos convidados, Escolas Superiores e IES (CESAF-ESMP)
- Envio de *e-mails* e cápsulas informativas, no formato de animações de 2 a 5 minutos de conteúdos relacionados aos temas dos painéis (microlearning) para os(as) convidados(as), Escolas Superiores envolvidas e instituições de ensino superior (Equipe CESAF-ESMP).
- Disponibilização da sala virtual e envio de link aos participantes (Equipe CESAF-ESMP/TO);
- Disponibilização do Painel no EadCesaf para acesso dos participantes (Equipe CESAF-ESMP);
- Disponibilização de frequências e avaliações durante o evento (Equipe CESAF-ESMP);
- Disponibilização de Certificado de participação aos participantes do evento (Equipe CESAF-ESMP);
- Recolhimento de Termo de Uso e Autorização de imagem dos(as) convidados(as) (Equipe CESAF-ESMP).

8. Instrutor(es), Palestrante(s), Conferencista(s), Docente(s)

GALTIÊNIO DA CRUZ PAULINO

Doutorando em Direito pela Universidade do Porto (Portugal). Mestre pela Universidade Católica de Brasília. Pós-graduado em Ciências Criminais pelo UNIDERP. Pós-graduado pela Escola Superior do Ministério Público da União. Graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Membro-auxiliar na Secretária da Função Penal Originária no Supremo Tribunal Federal, vinculado ao Gabinete da Procuradora-Geral da República (2018/2019). Membro-Auxiliar na Assessoria Criminal do Procurador-Geral da República junto ao STJ 2019/2022). Procurador da República. Ex-Procurador da Fazenda Nacional, ex-Analista do Ministério Público da União, ex-Assistente Jurídico do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Orientador Pedagógico e professor na Escola Superior do Ministério Público da União.

MARCELO MALHEIROS CERQUEIRA

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Sevilha (Espanha) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procurador da República. Membro do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público Federal em Minas Gerais – Gaeco/MPF/MG. Orientador pedagógico e professor da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

OCTAHYDES BALLAN JUNIOR

Doutor e mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Membro da força-tarefa de tutela do patrimônio público do MPTO. Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público (2015/2016 e 2017/2018). Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPTO (2019/2020). Membro Auxiliar do Procurador-Geral da República na Assessoria Jurídica Criminal no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça (desde 2020).

9. Disposições Finais

Todos os participantes membros e servidores do MPTO estarão sujeitos às regras

estabelecidas nos incisos II, III e IV do art. 9º da Resolução n. 005/2014/CPJ.

O programa do referido evento será encaminhado ao CSMP para fins de pontuação objetiva nos concursos de remoção e promoção por merecimento dos membros participantes, conforme disposto no parágrafo único do artigo 21 da Resolução do CSMP nº 001/2012.

Para confecção online e impressão do respectivo certificado de participação, é condição que o instrumento de avaliação do evento seja preliminarmente preenchido pelo participante.

Os casos omissos e dúvidas na interpretação das normas reguladoras do evento, porventura suscitados, deverão ser encaminhados ao CESAF-ESMP.

Palmas, 22 de setembro de 2022.

Cynthia Assis de Paula
Promotora de Justiça
Diretora-Geral do CESAF-ESMP

EDITAL nº 24, de 14 de outubro de 2022.

A Diretora-Geral do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins – Escola Superior do Ministério Público (CESAF-ESMP), no uso de suas atribuições, dispõe sobre as normas gerais para ingresso e participação no painel **Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas**, mediante as condições determinadas neste Edital e demais dispositivos legais aplicados à espécie, conforme segue:

1. DADOS GERAIS

Evento: Um ano da nova Lei de Improbidade Administrativa: desafios e perspectivas

Objetivo Geral: Analisar os desafios do primeiro ano de vigência da nova Lei de Improbidade Administrativa e traçar as perspectivas de atuação do Ministério Público após julgamento do Tema 1199/STF.

Período de inscrições: 17/10 a 24/10/2022

Inscrições: As inscrições para o evento deverão ser solicitadas pelo endereço <https://eadcesaf.mpto.mp.br/moodle/>.

Público-alvo: Integrantes do Ministério Público brasileiro e comunidade acadêmica

Carga horária: 3 horas

Modalidade: () Modalidade Presencial, com certificação
(X) Modalidade a distância, com certificação

Número de vagas: 200 vagas.

Data de realização: 25/10/2022

Painelistas: Dr. Marcelo Malheiros Cerqueira (MPF); Dr. Galtênio da Cruz Paulino (MPF) e Dr. Octahydes Ballan Junior (MPTO).

Local: EADCESAF.

2. PARTICIPAÇÃO, AVALIAÇÃO E CONCLUSÃO DO CURSO

2.1 Todos os inscritos deverão participar das atividades programadas para o evento as quais serão desenvolvidas da seguinte forma:

2.1.1 Os participantes deverão contar com 100% (cem por cento) de frequência para fins de recebimento de certificado de participação;

2.1.3 A participação ocorrerá por meio das atividades a distância que compõem as discussões do evento pela plataforma EADCESAF;

2.1.4 O evento contará com três painéis.

3. DISPOSIÇÕES FINAIS

3.1 A inscrição implicará aceitação prévia das normas contidas no presente Edital.

3.2 O programa do referido evento será encaminhado ao CSMP para fins de pontuação objetiva nos concursos de remoção e promoção por merecimento dos membros participantes, conforme disposto no parágrafo único do artigo 21 da Resolução do CSMP nº 001/2012.

3.2 Participação do servidor contará como horas para progressão vertical, conforme previsão contida no artigo 11, inciso II, alínea “c”, da Lei nº 3.472 de 27 de maio de 2019, que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do MPTO.

3.3 Os casos omissos e dúvidas na interpretação das normas reguladoras do evento, porventura suscitados, deverão ser encaminhados ao CESAF-ESMP.

Palmas, 14 de outubro de 2022.

Cynthia Assis de Paula
Promotora de Justiça
Diretora-Geral do CESAF-ESMP

Para verificar a autenticidade, acesse o site do MPE/TO e use a chave: 6cb361a1 - 38d655eb - a1681f94 – 22b84d07



CERTIFICADO

O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público certifica que **JULIANA SILVA MARINHO GUIMARÃES** participou como MEDIADORA do evento, **Um ano da nova Lei de Improbidade: desafios e perspectivas**, em 25 de outubro de 2022. O evento teve carga horária de 3 (três) horas.

Palmas – TO, 25 de outubro de 2022.

Cynthia Assis de Paula
Promotora de Justiça
Diretora-Geral do Cesaf-ESMP