

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA NA APLICAÇÃO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO



Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Pós-doutorando em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutor em Direito Público pela Universidade do Minho/Portugal. Mestre em Fundamentos Constitucionais dos Direitos. Bacharel em Direito. Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

A aprovação da Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), constitui um marco significativo no âmbito da atuação resolutiva dos Ministérios Públicos em relação à improbidade administrativa. Ao regulamentar o artigo 17-B da Lei nº 8.429/1992, essa normativa promove uma importante modernização jurídica ao possibilitar maior segurança jurídica no acordo de não persecução civil (ANPC). Contudo, sua aplicação prática suscita relevantes discussões sobre vantagens, desvantagens, requisitos mínimos, alcance material e aplicação em relação aos demais órgãos de controle externo, em especial Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, mesmo não estando estes submetidos ao controle administrativo e corretivo do CNMP.

Sob aspectos gerais e de fundamento normativo, o acordo de não persecução civil representa um mecanismo de autocomposição pelo qual o Ministério Público brasileiro negocia diretamente com os responsáveis por atos de improbidade administrativa, visando à resolução célere e eficiente do conflito. Entendo terem essência de negócios jurídicos bilaterais de natureza comutativa, fundamentado nas alterações legislativas introduzidas pelas Leis federais nº 13.964/2019 e nº 14.230/2021, sendo instrumento negocial que busca proteger adequadamente o patrimônio público e a moralidade administrativa, resguardando simultaneamente os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e segurança jurídica.

Como principais vantagens da regulamentação do ANPC pela Resolução CNMP nº 306, aponto a celeridade processual e economia dos recursos públicos. Ao optar pela via consensual, evita-se a longa duração dos processos judiciais relacionados à improbidade administrativa, permitindo que danos ao patrimônio público sejam reparados mais rapidamente, beneficiando diretamente o interesse social relevante tutelado e a recomposição do erário.

Além disso, a resolução possibilita maior flexibilidade e proporcionalidade, permitindo uma resposta sancionatória adequada à gravidade do fato cometido e ao dano efetivamente causado, respeitando a relação de causalidade e a realidade econômica do responsável pela prática do ato danoso. O incentivo à colaboração dos envolvidos, com o compromisso explícito de cooperação e transparência perante o Ministério Público, fortalece a postura institucional e amplia o combate preventivo à corrupção, mantendo laços institucionais baseados em relações duradouras de fiscal e fiscalizado.

Outro benefício relevante diz respeito ao compromisso de melhoria das práticas administrativas nas entidades ou órgãos envolvidos, com a introdução de medidas de governança, auditoria interna e com-

pliance, além do incentivo à denúncia interna de irregularidades. Esse aspecto reforça a função educativa, preventiva e corretiva dos acordos negociais, ultrapassando o caráter meramente sancionador de atuação institucional.

Ademais, ao prever a possibilidade de parcelamento dos pagamentos, levando em conta a capacidade financeira do agente causador do dano, estimula a efetividade dos acordos, sem prejuízo à reparação integral do prejuízo causado ao erário público e sem o ajuizamento de ações muitas vezes infrutíferas e despidas de caráter pedagógico-preventivo.

Como requisitos mínimos aplicáveis à celebração do ANPC, a neófito Resolução do CNMP nº 306/2025 estabeleceu claramente os requisitos mínimos para celebração dos acordos, quais sejam: a) existência de indícios suficientes de autoria e materialidade do ato ímprobo; b) compromisso com a cessação imediata da prática ilícita; c) ressarcimento integral do dano causado e devolução de vantagens obtidas indevidamente; d) adequação proporcional das sanções às peculiaridades do caso, observando a gravidade da conduta, o dano causado e o perfil do agente; e) homologação judicial obrigatória, conferindo segurança jurídica ao acordo. Esses requisitos mínimos visam garantir que o acordo não signifique impunidade nem flexibilização indevida na responsabilização de agentes causadores de atos graves de improbidade administrativa.

Embora os Tribunais de Contas brasileiros e Ministérios Públicos de Contas não estejam subordinados administrativamente ao CNMP, nem possam celebrar como legitimados ativos o ANPC para fins da Lei federal nº 8.429/1992, tais órgãos têm o dever de observar o conteúdo material da Resolução nº 306/2025, especialmente considerando a tutela da probidade administrativa, que vincula toda atuação funcional em defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa em sede de controle externo, por si e demais órgãos e entes estatais, vez que norteados no agir pelo princípio da estrita legalidade.

Relembremos que a celebração de termos de compromisso para elidir irregularidades, incertezas jurídicas e situações contenciosas, com a proposição de soluções jurídicas que sejam proporcionais, equânimes, eficientes e compatíveis com os interesses gerais, nos termos do artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), pode prever a recomposição do erário com repercussões diretas em futuros ANPCs, desde que não ocorram situações de repetição de indébito (*bis in idem*).

Desta feita, as promoções da prestação eficiente – em sede de acordos negociais – são indispensáveis para que não gere insegurança jurídica aos celebrantes, com possíveis questionamentos póstumos acerca de deficiência ou insuficiência de reparação de prejuízos causados ao erário público, evitando-se novos conflitos que possam recair sobre a (in)validade do negócio jurídico antecedente celebrado.

De igual modo, a boa-fé objetiva e proteção da confiança impõem que os acordos celebrados tenham eficácia de resolução parcial ou definitiva das lides, evitando-se atuação concomitante ou sobreposta das diversas esferas de controle externo e seus legitimados para celebração.

Assim, espera-se que todos os órgãos de controle externo promovam uma readaptação de suas atuações negociais, respeitado o padrão material estabelecido como mínimo, especialmente quanto aos critérios objetivos que orientam o conteúdo desses acordos celebrados. Não se trata de subserviência a regras do CNMP por entidades que não se subordinam ao Conselho referido, mas de deferência aos poderes constituídos, para que não surjam questionamentos ou tentativas de invalidação de acordos negociais que envolvam reparação do dano ao erário por atos de improbidade administrativa, considerada a possibilidade de atuação de vários órgãos de controle ou entes estatais, de forma isolada ou concertada, para diversas formas de controle: penal, cível ou administrativo.

No que tange a possíveis sanções acumuladas ou isoladamente aplicáveis à espécie, o artigo 3º da resolução autoriza suas aplicações nos termos da Lei federal nº 8.429/1992, entre elas: a) ressarcimento integral do dano patrimonial; b) perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente; c) pagamento de multa civil; d) compromisso de reparação moral coletiva; e) suspensão temporária dos direitos políticos; f) proibição de contratar com o poder público.

Essas sanções serão adequadas à gravidade dos fatos, garantindo a proporcionalidade e efetividade na punição, além de assegurar o caráter dissuasório da medida. Contudo, entre desvantagens e desafios de implementação, temos ainda o risco potencial de percepção pública negativa quanto à aplicação do acordo, interpretado como “negociação da impunidade”. Esse risco exige criteriosa fundamentação pelo Ministério Público ou órgão de controle ao justificar que o acordo atente melhor ao interesse público do que o prosseguimento judicial.

Outro desafio é o equilíbrio entre a independência funcional dos membros do Ministério Público e a necessidade de uniformidade institucional na aplicação desses acordos. A possibilidade de divergências entre membros e órgãos superiores do Ministério Público quanto à pertinência dos acordos pode gerar insegurança jurídica e retardo nas soluções pretendidas.

O prazo de 60 dias para análise pelos órgãos revisores pode também configurar um obstáculo em casos mais complexos, resultando na burocratização das negociações, enfraquecendo justamente o benefício da celeridade, principal objetivo da resolução.

No âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, surgiram as mesas técnicas, os acordos negociais de elisão de irregularidades administrativas e os termos de ajustamento de gestão como instrumentos contemporâneos utilizados para garantir maior eficiência e eficácia no controle externo sobre a Administração Pública.

Essas medidas têm em comum a busca por uma atuação preventiva e consensual, com o intuito de corrigir e evitar irregularidades, reduzindo a necessidade do uso intensivo da via sancionatória tradicional, que inclusive podem dispor sobre a recomposição do dano ao erário, competência deferida constitucionalmente às Cortes de Contas.

As mesas técnicas configuram espaços institucionalizados de diálogo entre o corpo técnico dos tribunais e gestores públicos, visando à orientação preventiva e à solução de dúvidas e problemas práticos, antes mesmo que possam evoluir para irregularidades formais ou elisão de irregularidades materiais. Trata-se de ferramenta de caráter eminentemente colaborativo entre órgão controlador e agente controlado, cujo objetivo primordial é esclarecer e orientar a gestão pública quanto às boas e melhores práticas administrativas, evitando prejuízos e promovendo uma atuação preventiva do controle.

Já os acordos negociais para elisão de irregularidades administrativas são pactuações formais, realizadas entre os órgãos de controle externo e os entes ou órgãos fiscalizados, que estabelecem compromissos mútuos visando à correção imediata de irregularidades ou desvios administrativos ainda em fase inicial. Esses acordos enfatizam a reparação rápida dos erros administrativos, evitando litígios e processos sancionatórios mais complexos e custosos, desde que não se trate de casos que envolvam dolo, fraude ou má-fé.

Já os termos de ajustamento de gestão (TAG), por sua vez, consistem em instrumentos jurídicos disponibilizados pelos Tribunais de Contas junto aos gestores públicos, mediante os quais se estabelecem compromissos concretos para sanar falhas administrativas já detectadas em fiscalizações ou auditorias. Ao celebrar um TAG, o gestor se compromete a adotar medidas específicas e em prazos determinados

para a regularização da situação identificada pelo Tribunal, evitando-se, assim, processos sancionatórios ou judiciais futuros, desde que cumpridos integralmente os compromissos assumidos.

Apesar das vantagens evidentes desses instrumentos, como a prevenção de danos ao patrimônio público, a economia processual e o incentivo à conformidade voluntária, existem também limitações e riscos importantes que merecem atenção. Primeiramente, tais mecanismos não podem ultrapassar os limites constitucionais e legais, especialmente no que diz respeito à indisponibilidade do interesse público e ao dever fiscalizatório dos Tribunais de Contas. Portanto, não são admissíveis acordos ou ajustes em situações que não sanem integralmente desvios graves, atos dolosos, má-fé ou corrupção explícita, sob pena de comprometer a integridade do controle externo.

Além disso, há o risco de flexibilização excessiva das obrigações dos gestores públicos e uma possível banalização das irregularidades, caso os critérios para a utilização dessas ferramentas não estejam bem definidos e transparentes. A utilização recorrente desses instrumentos também pode gerar um risco institucional, incentivando comportamentos negligentes por parte de gestores públicos que poderiam passar a perceber os acordos e termos de ajustamento como alternativas cómodas para corrigir falhas administrativas, em vez de buscar práticas preventivas e diligentes desde o início.

Para que esses instrumentos sejam efetivos e legítimos, é imprescindível que haja regulamentação detalhada e específica, garantindo clareza quanto aos limites e possibilidades desses procedimentos. Além disso, é fundamental assegurar transparência e controle social, divulgando amplamente as condições e os resultados das mesas técnicas, dos acordos negociais e dos TAGs, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a atuação dos tribunais e gestores envolvidos. Outro aspecto crucial é a existência de critérios objetivos e técnicos que evitem tratamentos diferenciados ou arbitrários entre os jurisdicionados, além de um acompanhamento permanente para monitorar o cumprimento efetivo dos compromissos assumidos.

Assim, embora os instrumentos negociais e consensuais, como as mesas técnicas, os acordos negociais e os termos de ajustamento de gestão, representem avanços significativos na modernização do controle externo da gestão pública, é necessário utilizá-los com prudência, observando limites claros e adotando medidas que garantam a efetividade do controle, a responsabilização adequada dos gestores e, acima de tudo, a proteção do interesse público.

Por todo exposto, em sede de conclusão crítica, a Resolução CNMP nº 306/2025, apesar dos desafios mencionados anteriormente, oferece avanços significativos à atuação do Ministério Público na defesa da probidade administrativa e demais órgãos de controle, destacando-se pela ênfase no diálogo e pela busca efetiva de resultados mais ágeis em benefício da sociedade. Seu maior mérito está na promoção de mecanismos eficientes para a recuperação rápida e efetiva dos prejuízos ao patrimônio público, numa perspectiva contemporânea de onda renovatória de acesso à Justiça e meio adequado à resolução de conflitos.

Para que a aplicação do acordo de não persecução civil alcance o sucesso pretendido, será fundamental que haja uma regulamentação clara e uniforme em todos os órgãos ministeriais, incluindo os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas na esfera de atuação e sanção administrativa, mesmo que não subordinados diretamente ao CNMP. Isso porque poderão tratar de recomposição de danos ao erário e imposição de multa civis e administrativas, tanto quanto o ANPC dispõe, impondo uma atuação concertada, equânime e justa. Além disso, será crucial o desenvolvimento de diretrizes internas específicas para lidar com os casos mais complexos, estabelecendo parâmetros claros sobre os limites e as condições aceitáveis para a composição dos acordos negociais, sob uma égide de estratégia nacional de atuação funcional das várias carreiras que compõem o controle externo brasileiro.

Por fim, com o equilíbrio entre celeridade, proporcionalidade e efetividade, e considerando o aperfeiçoamento contínuo da atuação institucional, a regulamentação dos acordos de não persecução civil e demais instrumentos de recomposição de danos ao erário se consolidarão como meios de fortalecimento da transparência administrativa e da eficiência no combate à corrupção no Brasil, desde que aplicados com critérios claros e fiscalização rigorosa pelos órgãos de controle e suas instâncias de conformação/homologação.

O futuro dependerá, sobretudo, da capacidade institucional do Ministério Público e demais órgãos de controle em harmonizar independência funcional, capacitação de seus membros, uniformização de procedimentos aliada à responsabilidade social em busca da constante melhoria dos instrumentos de proteção ao patrimônio público e moralidade administrativa.