
FUNÇÃO POLÍTICA E SOCIAL DO DIREITO

e teorias da constituição

ALESSANDRA KNOLL
(Organizadora)

Atena
Editora
Ano 2022

I

FUNÇÃO POLÍTICA E SOCIAL DO DIREITO e teorias da constituição

ALESSANDRA KNOLL
(Organizadora)

Atena
Editora
Ano 2022

I

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Função política e social do direito e teorias da constituição

Diagramação: Gabriel Motomu Teshima
Correção: Yaidy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadora: Alessandra Knoll

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F979 Função política e social do direito e teorias da constituição / Organizadora Alessandra Knoll. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-881-3

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.813222601>

1. Direito. 2. Lei. 3. Constituição. I. Knoll, Alessandra (Organizadora). II. Título.

CDD 340

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



APRESENTAÇÃO

A coleção “Função política e social do Direito e Teorias da Constituição” é uma obra de tema atual cujo foco principal é a discussão científica por intermédio de trabalhos diversos que compõem seus capítulos.

O objetivo central foi apresentar, de forma categorizada e clara, estudos desenvolvidos em diversas instituições de ensino e pesquisa do país e exterior. Em todos esses trabalhos a linha condutora foi o aspecto relacionado ao Direito e trazer à tona temas sociais e políticos relevantes para a coletividade.

A obra foi dividida em 2 volumes, para que o tema fosse debatido na sua complexidade e importância.

No primeiro volume, focou-se no direito à saúde e nas políticas públicas envolvendo a saúde coletiva, com destaque para assuntos relacionados à covid-19, que tiveram grande impacto na vida dos Brasileiros de março de 2020 até os dias atuais. Pela sua grande importância, o volume trouxe cinco artigos que debatem diretamente o tema da pandemia e suas repercussões. Além de outros trabalhos que focam na temática da saúde. Com destaque para dois artigos que debatem a judicialização da saúde e um trabalho que trata da saúde da mulher. Este volume da obra trouxe, ainda, dois artigos sobre os Conselhos municipais de saúde e encerra-se o volume 1 com dois artigos sobre seguridade social, que corresponde a um conceito mais amplo de saúde e dignidade.

O segundo volume inicia com um Manifesto, e uma crítica ao famoso “juridiquês” que acaba por distanciar as leis do povo. Em seguida, apresenta-se ao leitor ou à leitora temas diversos discutidos aqui com a proposta de fundamentar o conhecimento de acadêmicos, mestres e todos aqueles que de alguma forma se interessam pelo direito e sua complexidade. Finaliza-se o volume 2 desta obra com dois artigos sobre a formação em direito, as experiências discentes com os direitos humanos e uma reflexão acerca do trabalho do docente.

Deste modo a obra “Função política e social do Direito e Teorias da Constituição” apresenta uma teoria bem fundamentada nos resultados práticos obtidos pelos diversos professores e acadêmicos que arduamente desenvolveram seus trabalhos que aqui serão apresentados de maneira concisa e didática. Sabemos o quão importante é a divulgação científica, por isso evidenciamos também a estrutura da Atena Editora capaz de oferecer uma plataforma consolidada e confiável para estes pesquisadores exporem e divulguem seus resultados.

Alessandra Knoll

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

COVID-19 E DIREITOS FUNDAMENTAIS: UM OLHAR PARA GRUPOS VULNERÁVEIS

Rubens Beçak

Bruno Humberto Neves

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226011>

CAPÍTULO 2..... 15

A MEDIAÇÃO COMO GARANTIA PARA A SOCIEDADE NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS IMPACTADOS PELO COVID-19

Gabriel Sell Ribeiro

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226012>

CAPÍTULO 3..... 29

ACESSO À JUSTIÇA E A RECOMENDAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS NAS AÇÕES RELATIVAS AO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO

Cecília Rodrigues Frutuoso Hildebrand

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226013>

CAPÍTULO 4..... 44

DIREITO A VACINAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Miguel Kfourì Neto

Letícia Gabriela Camargo Franco de Lima

Francelise Camargo de Lima

Pedro Franco de Lima

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226014>

CAPÍTULO 5..... 62

VIGILÂNCIA GOVERNAMENTAL DE DADOS PESSOAIS NO CONTEXTO DA COVID-19 FUNDAMENTADA NA SUSTENTABILIDADE SOB AS PERSPECTIVAS JURÍDICO-POLÍTICA E SOCIAL

Vitor Luís Botton

Giovanna Vieira da Costa

Jocelino Tramontin da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226015>

CAPÍTULO 6..... 79

COVID-19 E O IMPACTO NO MEIO AMBIENTE: O APELO DO MUNDO POR UMA CONSTITUIÇÃO GLOBAL DIANTE DO ECOCÍDIO.

Vanessa Saldanha de Lyra

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226016>

CAPÍTULO 7.....	91
O ESTADO E OS BENEFÍCIOS SOCIAIS	
Carlos Rafael da Silva	
Milton Vasques Thibau de Almeida	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226017	
CAPÍTULO 8.....	108
MEDIAÇÃO NA SAÚDE SUPLEMENTAR: O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A LEI 13.140/2015 ANTE A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO CAMPO PRIVADO	
Francisco Miranda Pinheiro Neto	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226018	
CAPÍTULO 9.....	121
O EXAME DOS CRIMES CONTRA A SAÚDE PÚBLICA: EM FACE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE	
Ingrid Nascimento Conchy	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8132226019	
CAPÍTULO 10.....	133
PELO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL O CONSENSO SUPLANTA A ÚLTIMA BARREIRA: <i>A RES PUBLICA</i>	
Francisco de Assis Pessanha Filho	
José Carlos Paes	
Nilton Cesar da Silva Flores	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.81322260110	
CAPÍTULO 11.....	145
SAÚDE DA MULHER E O ABORTO LEGAL EM PERSPECTIVA: NARRATIVAS E SENTIDOS EM DISPUTA	
Lília Guimarães Pougy	
Ludmila Fontenele Cavalcanti	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.81322260111	
CAPÍTULO 12.....	156
OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PENSADOS A PARTIR DA TEORIA DO DIREITO SOCIAL DE GEORGES GURVITCH	
Yana de Moura Gonçalves	
Gabriel Eidelwein Silveira	
Tamires Eidelwein	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.81322260112	
CAPÍTULO 13.....	168
DEMOCRACIA Y ESPACIO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA	
Alessandra Knoll	
Fernanda Matsukura Lindemeyer Pieri	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.81322260113	

CAPÍTULO 14.....	178
SERÁ QUE A DEMOCRACIA ESTÁ EM <i>DOWN</i> ?	
Virgilius de Albuquerque	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.81322260114	
CAPÍTULO 15.....	202
ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: O ACESSO À APOSENTADORIA DO TRABALHADOR RURAL	
Franklym Farllony Murad da Silva	
Oswaldo Vanderley de Sousa Junior	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.81322260115	
CAPÍTULO 16.....	216
EL PLAN DE AHORRO VOLUNTARIO, UNA ALTERNATIVA PARA INCREMENTAR EL MONTO DE UNA PENSIÓN OTORGADA POR EL IMSS	
Georgina Macías Mora	
José Manuel Barrera Castañeda	
Luis Roberto Contreras Santiago	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.81322260116	
SOBRE A ORGANIZADORA:	230
ÍNDICE REMISSIVO.....	231

CAPÍTULO 10

PELO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL O CONSENSO SUPLANTA A ÚLTIMA BARREIRA: A *RES PUBLICA*

Data de aceite: 01/11/2021

Francisco de Assis Pessanha Filho

Graduado na Universidade Candido Mendes.
Pós-graduado pela UNISC. Mestrando pela
UNESA Desembargador do Tribunal de Justiça
do Estado do Rio de Janeiro
<http://lattes.cnpq.br/4835829953352419>

José Carlos Paes

Graduado na Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Mestrando pela UNESA
Desembargador do Tribunal de Justiça do
Estado do Rio de Janeiro
<http://lattes.cnpq.br/1084603423310368>

Nilton Cesar da Silva Flores

Graduado em direito pela UFRJ
Doutor em direito pela UFSC Universidade
Federal de Santa Catarina
Pesquisador do Nupemasc/EMERJ, advogado
<http://lattes.cnpq.br/3117109270183205>

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo fazer uma abordagem em torno do acordo de não persecução cível, novidade estatuída no direito pátrio pelo denominado “pacote anticrime”, cujo nascimento se reveste de uma nova roupagem, ou lança um novo olhar, pelo qual deverá ser encarado o interesse público. Na medida em que a jurisdição vem ganhando nova definição, recebendo uma transmutação e deixando de estar centrada no Estado/Juiz, a dogmática relativa ao interesse público também acompanha esse movimento. A pesquisa é baseada em palestras proferidas por notáveis professores especialistas

no tema, tanto em soluções alternativas de conflitos como em administração pública, assim como na doutrina e na jurisprudência. O trabalho visa demonstrar a origem legislativa do instituto, a lacuna criada pelo veto presidencial de parte do projeto inicial, que causou um abismo entre a *mens legis* e o que restou efetivamente positivado. Além disso, faz-se uma abordagem crítica em razão da pluralidade de legitimados para firmar o pacto, o momento em que pode ser realizado e a (im)possibilidade de negociação em relação a valores. Conclui-se pela importância da novação, ressaltando a indispensável chancela do Poder Judiciário na homologação do acordo, fato que atenuará a indesejada insegurança jurídica. Contudo, essa intervenção não deverá se espalhar nos meandros da negociação em si, no seio da transação, que não deverá encontrar limites. É o consenso, com cautela, permeando o interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Acordo; não persecução cível; interesse público

THROUGH THE CIVIL NON- PROSECUTION AGREEMENT, THE CONSENSUS SUPPLIES THE LAST BARRIER: THE *RES PUBLICA*

ABSTRACT: The presente study aims to approach the non-persecution civil agreement, a novelty enshrined in the Brazilian law called the anti-crime package, whose birth takes on a new guise, or launches a new look, for which the public interest must be seen. As the jurisdiction is gaining a new definition, receiving a transmutation and ceasing to be centered on the State/Judge, dogmatics related to the public interest also accompanies

this movement. The research is based on lectures given by notable professors specialized in the subject, both in alternative solutions to conflicts and in public administration, as well as in the doctrine and jurisprudence. The work aims to demonstrate the institute's legislative origin, the gap created by the presidential prohibition of part of the initial Project, which caused an abyss between the *mens legis* and what remained effectively positive. In addition, a critical approach is taken due to the plurality of legitimates to sign the pact, at the moment when it can be carried out and the (im)possibility of negotiation in relation to values. It concludes by the importance of the novation, emphasizing the indispensable seal of the Judiciary Power in the homologation of the agreement, a fact that will mitigate the unwanted legal insecurity. However, this intervention should not spread within the intricacies of the negotiation, which should not find limits. It is the consensus, with caution, permeating the public interest.

KEYWORDS: Agreement; non-persecution civil; public interest

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca jogar luz sobre um tema palpitante, pouco explorado ainda, qual seja, o acordo de não persecução cível, haja vista a nova redação do artigo 17, §§ 1º e 10-A da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), dada pela Lei nº 13.964/2019, publicada em 24/12/2019. O acordo de não persecução cível se revela de sobremaneira inovador, com a capacidade de redefinir o Princípio da Indisponibilidade, jogando por terra os conceitos até então arraigados na cultura jurídica pátria. O consenso vem ganhando corpo na doutrina e forma na legislação, haja vista o artigo 139, V do CPC. A última trincheira até então oposta ao consenso era o campo do direito público, e o acordo de não persecução cível rompeu essa barreira.

No presente estudo joga-se luz sobre a escassez legislativa quanto a um tema tão rico, gerado no bojo do “pacote anticrime”, por meio da Lei nº 13.964/2019, cuja ementa revela a sua natureza: “Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal”. A inserção de um instituto de natureza eminentemente cível, num instrumento que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal causa espécie. Esse paradoxo traz dificuldade à sua interpretação e aplicação, sendo que ainda há uma lacuna legislativa com a supressão de parte do projeto de lei, pelo veto presidencial. O cotejo entre as razões do veto e o que realmente restou do texto legal revela uma diferença entre a *mens legis* e o resultado, fato que trará o Poder Judiciário ao centro da questão, para suprir a carência normativa, sempre após o exercício do consenso dos órgãos fiscalizadores.

O acordo de não persecução cível está disposto no artigo 6º da Lei 13.964/2019, que acrescentou o 17, §§ 1º e 10-A na Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Até então a legislação e a doutrina eram categóricas no sentido de que o interesse público tornava intransigível a *res publica*. Com a novel legislação, uma releitura do mencionado princípio entra em cena, isso é inegável. Contudo, muito há que se caminhar para o aperfeiçoamento da questão, tendo que se estabelecerem os critérios

para se firmar o pacto, seus legitimados, o momento em que podem ocorrer a celebração e a (in)disponibilidade em relação ao valor, por exemplo.

A cultura da litigiosidade permeia o cenário jurídico, num contexto em que os advogados são formados para o litígio, somada à rigidez do Princípio da Indisponibilidade, sendo intuitiva a releitura do que se entende por primazia do interesse público. Esse cenário leva a um mesmo caminho, qual seja, a judicialização. O instituto sob estudo encontra espaço para a transformação desse modelo, que ano após ano se mostra defasado, causando um inchaço crônico do Poder Judiciário, com um crescente número de processos, o que, via de regra, não tem permitido a observância da razoável duração do processo. Essas linhas servem para jogar luz sobre as novas trilhas traçadas pela possibilidade do consenso, em todas as áreas, inclusive e finalmente, quando se tratar de entes públicos. A porta aberta pelo acordo permite a transação em sede de ação de improbidade, revelando-se puramente um “direito consensual”, eis que o particular-réu-improbo não se obriga a colaborar com a investigação, não havendo que se falar em prêmio, mas puramente em consenso.

A EVOLUÇÃO DO CONSENSO EM SEDE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como exposto linhas acima, a cultura judiciária é no sentido da litigiosidade, sobretudo quando se trata de *res publica*, tanto que assim dispunha o artigo 17, § 1º da Lei nº 8.429/1992: “É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.”¹

Em sentido diametralmente oposto, o denominado pacote anticrime inseriu o artigo 17, § 1º na Lei de Improbidade Administrativa, com a seguinte dicção: “§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei” (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019). A novel legislação caminha na mesma direção da alteração imposta pelo atual código de processo civil, que prevê a possibilidade de conciliação a qualquer momento, como se vê do artigo 165.

O país não respira a cultura do consenso, isso é fato, mas também não se nega que a Justiça num formato multiportas vem ganhando espaço cada vez maior, alimentada pela doutrina. O multicitado artigo 17, § 1º é um exemplo clássico desse roteiro.²

A tendência da resolução dos conflitos além do Poder Judiciário se revela uma tendência universal, ganhando amplo espaço na doutrina internacional³, jogando luz

1 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm – Acesso em: 07 de jan. de 2021.

2 Nesse ponto, pertinentes as lições do professor Humberto Dalla: “(...) podemos afirmar que a ideia da mediação envolvendo direitos indisponíveis se coloca dentro de um movimento de expansão do uso dos meios de obtenção de consenso, dentro da lógica de economia processual, efetividade, celeridade, adequação e real pacificação do conflito.” (Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos [recurso eletrônico] / Elaine Harzheim Macedo, Marina Damasceno (organizadoras). – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2018. Recurso on-line (170 p.)

3 Vale destaque as lições de Helena Soletto Muñoz: “En Europa tenemos una gran variabilidad en cuanto al desarrollo de la Justicia Restaurativa; entre los países del norte de Europa encontramos experiencias pioneras en el mundo en los años 70, como Noruega; otros, como Reino Unido, que tienen en marcha muchos programas; los países centroeu-ropeos han trabajado en los últimos tiempos la Justicia Restau-rativa con buenos resultados, y, por último, los países del sur de Europa son aquellos en los que se aprecia mayor resistencia a la entrada de programas de mediación o de

numa “justiça multiportas”, mostrando a face moderna da jurisdição, com característica de mutabilidade.

É inegável que, no direito brasileiro, por décadas, ao se pensar em danos ao erário público, era intuitivo esperar a equação “Cultura da litigiosidade + Princípio da Indisponibilidade”, pois logo somos remetidos à ideia de que a dialética do processo se resulta em conflito.

Ocorre que essa mudança substancial, passando de um extremo a outro, não se deu de maneira repentina e instantânea. Na realidade, a transformação é resultado de um processo gradual, que respeitou um processo de maturação tanto na doutrina como na jurisprudência.

No já longínquo ano de 2002, a Excelentíssima Ministra Ellen Gracie, do Excelso Supremo Tribunal Federal, proferiu uma decisão paradigmática, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 253.885⁴. Em sede de jurisprudência, esse precedente é paradigmático, pois foi a primeira vez que a Suprema Corte validou um acordo em âmbito de *res publica*, respeitando a solução adotada pela administração pública, solução que se revela adequada e pertinente, uma vez que o ente público é o maior interessado em preservar seu patrimônio. A partir daí, inaugurou-se uma nova era, cujo horizonte relativo à concepção de interesse público espalhou-se, desembocando na alteração legislativa que ora se aborda. Pela primeira vez, a Suprema Corte afirmou que uma transação celebrada por um ente público não maculava o interesse público, posto que o acordo entabulado era a melhor solução para o conflito.

Assim, há que se tecer loas à consensualidade aplicada no direito administrativo, tanto no plano horizontal (cunho patrimonial) como vertical (quando o estado exerce autoridade sobre particular).

Assim, aos poucos, os meios adequados de solução de conflitos foram ganhando corpo e forma, até que a matéria desaguou no acordo de não persecução cível, ora objeto do presente estudo. Destaque-se, por oportuno, que aqui não se abordam os institutos similares de natureza penal.

Por seu turno, o artigo 36, § 4º da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação)⁵ sinaliza a possibilidade de composição extrajudicial do conflito, fato que também vai ao encontro

Justicia Restaurativa, y en general no se norman convenientemente los elementos básicos, tendiendo en ocasiones a la supernormación”. (Spengler, Fabiana Marion, Pinho, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). Acesso à justiça, jurisdição (in)eficaz e mediação: a delimitação e a busca de outras estratégias na resolução de conflitos [recurso eletrônico] / Curitiba: Multideia, 2013).

4 Eis a ementa, na parte que interessa ao presente estudo: “Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse.” (Consultado em 06/10/2021. <https://stf.jusbrasil.com.br>)

5 “§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.”

da utilização da denominada “justiça multiportas”, uma realidade cada vez mais presente no cotidiano do Poder Judiciário. Seguindo a mesma trilha, há que se destacar o artigo 26 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, acrescido pela Lei nº 12.376/2010, denominada Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que, também atenta à nova realidade, criou a possibilidade da celebração de compromisso do Poder Público com interessados, estabelecendo que deverá se buscar a solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais.⁶

Tema tão palpitante será objeto de análise perante o Excelso Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.175.650, já afetado com repercussão geral, Tema nº 1043⁷, ainda pendente de decisão final.

Assim chega-se à positivação do acordo de não persecução cível, inserido no bojo do pacote anticrime, criado para cuidar da legislação penal e processual penal (no mínimo um contrassenso). Criou-se, mas não se regulou. Ora, uma importante inovação para o âmbito administrativo, como o acordo que ora se estuda, ganha corpo e forma dentro de uma lei voltada ao direito penal. As essências caminham a léguas de distância. Temas dissociados, tratados no mesmo contexto. Pode-se dizer que o legislador foi, no mínimo, econômico em relação ao acordo de não persecução cível, e, sobretudo, aos aspectos colaterais, como a consensualidade administrativa. A antinomia é evidente.

DIFICULDADES TÉCNICAS ACARRETADAS PELA ECONOMIA LEGISLATIVA⁸

As poucas linhas legislativas dispensadas a um tema tão rico acarretaram uma série de dificuldades de ordem técnica para o desenvolvimento do instituto, trazendo grande embaraço para os operadores do direito e, como não poderia deixar de ser, divergência doutrinária.

Como já exposto, a matéria apresenta sérias deficiências, que certamente trarão grandes embates e discussões doutrinárias, que serão dirimidas quando submetidas ao Poder Judiciário e ganharão caráter vinculante. Finalmente, há necessidade urgente

6 “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

l - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

7 Tema nº 1043 – A utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face do princípio da legalidade (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, § 1º).

8 De início, eis a novel legislação (Lei nº 8.429/1992), após o voto presidencial, na parte que interessa:

“Art. 17 (...) § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

Omissis...

§ 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.”

de regulamentação do acordo de não persecução cível, diante do veto ao art. 17-A que seria introduzido na LIA. Nesse sentido, deveria ser editado Decreto regulamentador pelo poder Executivo, ou mesmo a modificação da Resolução nº 179/2017 do CNMP, a fim de disciplinar a matéria em âmbito institucional.⁹

A. PLURALIDADE DE LEGITIMADOS PARA FIRMAR O ACORDO – INSEGURANÇA JURÍDICA

A *prima facie* percebe-se que a pluralidade de legitimados para firmar o acordo de não persecução cível seria um óbice à consensualidade administrativa. O particular que firma o acordo deve ter a certeza de que outros legitimados para ajuizar a eventual ação o respeitem e se submetam às cláusulas ali estabelecidas. Além disso, há que se jogar luz à possibilidade de atuação dos Órgãos de controle externo, mesmo que apenas na via administrativa, o que se revela mais um obstáculo a ser ultrapassado para que se efetive o real sucesso no instituto da não persecução cível. O pacto deve ter atratividade, o particular deve ter incentivos positivos e negativos (punição em caso de não cumprimento das formalidades avençadas ou em caso de não celebração).

Essa pluralidade acarreta insegurança jurídica, fator que deve ser rechaçado e combatido de forma veemente. Ao particular que firma o acordo, deve ser dada a garantia de que não vai haver questionamento de nenhuma sorte, tampouco o ajuizamento de ação ou atividade dos órgãos de controle externo.

Apenas a título de ilustração, imaginemos a hipótese de que a avença gire em torno de uma eventual irregularidade ocorrida no bojo de um processo administrativo, cuja respectiva despesa foi coberta com verba federal. O particular firma um acordo de não persecução cível com o Ministério Público Federal. Parece evidente que esse pacto deve ser oponível, por exemplo, ao Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Advocacia Geral da União, e todos os demais entes públicos que porventura possam ter legitimidade e/ou interesse para a tomada de providências, sejam judiciais ou administrativas¹⁰.

Daí exsurge um obstáculo intransponível, pelo qual o particular não conseguirá se sobrepor, cuja fundamentação se estabelece na Lei nº 4.717/1965, qual seja, a democrática e, por vezes, desvirtuada, ação popular. Esse instrumento, disponibilizado a todo cidadão brasileiro, terá o condão de descaracterizar a absoluta certeza de que o acordo de não

9 BERNARDINA DE PINHO, Humberto Dalla. O Consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de não Persecução Cível Introduzido na Lei Nº 8.429/1992 pela Lei Nº 13.964/2019. Revista Interdisciplinar de Direito, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 145-162, jul. 2020. ISSN 2447-4290. Disponível em: <<https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/845>>. Acesso em: 08 jan. 2021.

10 No mesmo sentido, é o ensinamento da doutrina de Fábio Medina Osório: “Neste sentido, a título de exemplo, se celebrado um acordo entre o investigado e algum dos colegitimados a propor Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, este por certo afetará a propositura de ação pelos demais colegitimados. Ora, se houve um negócio jurídico que resultou na mitigação da sanção ou até mesmo no completo perdão, a ação, ao menos para esse fim, não poderá ser proposta pelos demais legitimados. Por certo, doutrina e jurisprudência deverão desenvolver soluções para casuísticas como a presente, como um instrumento de adesão.” https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E-343B44ED_Artigopacoteantcrimeimprobid.pdf - Consultado em 08/01/2021

persecução cível não será questionado jamais.

Percebe-se que não se está a afirmar que a ação correrá sem sofrer a influência direta da pactuação, pelo contrário, espera-se que o Poder Judiciário empreste força ao instituto, o que será visto adiante, mas afirma-se que o particular jamais terá a mais absoluta certeza de que não será obrigado a se defender em juízo, mesmo após firmar o acordo de não persecução cível.

B. O MOMENTO DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Outro ponto a se lamentar é a ausência de uma forma clara e precisa a respeito do momento em que se pode firmar o acordo de não persecução cível. A lei simplesmente é omissa quanto a esse aspecto, como se vê do artigo ao artigo 17, § 1º da Lei nº 8.429/92, transcrito alhures. A partir de uma interpretação literal, pode-se concluir que a celebração só pode ocorrer até o oferecimento da contestação, a teor do disposto no parágrafo 10-A do mencionado dispositivo legal. Talvez a menção ao prazo da contestação seja explícita em virtude do que dispunha a redação primitiva do Artigo 17-A, § 3º, segundo o qual, não realizado o acordo, o réu seria intimado para apresentar contestação. A redação da norma, da forma como entabulada, relegava ao obívio a essência da consensualidade, pois partia do pressuposto de que a ação já havia sido ajuizada e, implicitamente, estabelecia que o acordo de não persecução cível deveria ser oferecido junto à inicial, pelo que se estai do mencionado parágrafo terceiro, haja vista que cravava a realização do pacto em momento anterior ao do oferecimento da contestação. Aqui há que se destacar uma situação, no mínimo inusitada, qual seja, as razões do veto presidencial ao artigo 17-A.¹¹

Chamo a situação de inusitada tendo em vista que resta evidenciado que o legislador intencionou a condicionar a celebração do acordo até a propositura da ação, contudo não positivou esse marco temporal. Na medida em que a lei é claudicante em relação a um fato, sendo que a *mens legis* o direciona de forma clara, a aplicabilidade da norma, ou não, ficará ao talante do intérprete.

O novo horizonte que se abre, rumo a uma justiça multiportas, prestigiando cada vez mais a consensualidade, não se revela em harmonia com a obrigatoriedade do ajuizamento de uma ação para, só após, ser firmado um acordo. Tanto é assim que ante o paradoxo apresentado, o artigo, que também proibia expressamente os acordos de leniência, foi vetado. O choque entre o texto e o rumo que toma o direito brasileiro, no sentido da consensualidade e das formas de solução consensual dos litígios, salta aos olhos, ainda mais quando nos aprofundamos nas justificativas que embasaram o pacote anticrime.¹²

¹¹ “§ 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade.” Eis as razões do veto: “A propositura legislativa, ao determinar que o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade, contraria o interesse público por ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance de melhores resultados, comprometendo a própria eficiência da norma jurídica que assegura a sua realização, uma vez que o agente infrator estaria sendo incentivado a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação.”

¹² “Se faz premente a necessidade de mudança da cultura do litígio para a da conciliação, tendo em vista esta consti-

Não se revela razoável interpretar que há uma limitação no momento da celebração do acordo, se a própria justificção do projeto de lei afirma que "(...) se faz premente a necessidade de mudançã da cultura do litígio para a da conciliação (...)".

O acordo pode e deve ser celebrado a qualquer tempo, até mesmo após o trânsito em julgado de eventual decisão condenatória, se for o caso. A afirmação é feita pela extração da *mens legis* do atual código de processo, que estimula a consensualidade, como já descrito, sobretudo na forma do seu artigo 139, V. O momento em que é celebrado o acordo só deve ser considerado em relação à diminuição dos benefícios do particular, como em qualquer relação negocial. Em outras palavras, quanto mais a marcha processual se adiantar (mesmo que na seara administrativa), ou, ainda, quanto mais o Estado houver "girado a roda", menores as concessões feitas ao infrator.

Esperar o trânsito em julgado para a formalização do pacto seria o mais cômodo, até sob o ponto de vista técnico, mas a realidade da tramitação de uma ação de improbidade administrativa, cujo nascimento geralmente se dá após o término de um longo inquérito, não se revela de grande eficácia prática. As instituições estão amadurecendo, o próprio processo democrático está em franca evolução. Assim, a primazia do interesse público deve ser arejada e respirar novos ares.

C. O QUANTUM INDENIZATÓRIO

Além do momento em que pode ser celebrado o acordo e a multiplicidade dos legitimados para representar a Fazenda Pública, outro elemento que fatalmente receberá toda sorte de opiniões será o *quantum* a ser pactuado.

Muitos são os critérios que podem ser adotados, contudo, infinitas são as possibilidades práticas que as questões do dia a dia vão apresentar, tais como idade do cidadão, o seu patrimônio, a natureza da infração, a data do evento danoso, a possibilidade prática de reparação do dano causado ao erário e, até mesmo, a sua quantificação. Pensemos na hipótese de o acordo ser firmado com um empresário, com sólido patrimônio financeiro, com 50 anos de idade. Nesse panorama, as normas de fixação do *quantum* a ser pactuada deve ser uma, enquanto se estivermos diante de um cidadão de 70 anos

tuir-se importante mecanismo alternativo de resolução de controvérsias, e que detém qualidades e produz resultados que permitem se atingir a tão almejada pacificação social. Nas palavras do juiz federal Gustavo Catunda Mendes, "a conciliação não se destina de maneira alguma a ofuscar o relevante papel social atribuído ao Poder Judiciário de exercício da jurisdição. Cuidam-se a promoção de conciliação e a existência de litígio de realidades que podem conviver na mais perfeita harmonia, sobretudo considerando que ambos visam, em última ratio, que de fato os conflitos sejam dirimidos e a paz prevaleça na sociedade." 1 Nesse sentido é forçosa a alteração da Lei nº 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa, que se encontra em desacordo com a tendência atual de facilitar a autocomposição, não permitindo transação, acordo ou conciliação no âmbito das ações disciplinadas pela lei. A alteração tornará mais célere a reparação de danos causados ao patrimônio público. A juíza federal Giovanna Mayer, em lúcida explanação sobre o tema, afirmou que "essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos ímprobos. Atualmente, entretanto, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada." Isso porque até na seara penal já são adotadas transação ou conciliação. Assim, a modificação sugerida por esta proposição permite a realização de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade. Nesse contexto, o membro do Ministério Público poderá, adequando-se aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, transacionar com o agente ímprobo." -www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=7AD56C73E345465FA1F7943ED8D09216. proposicoesWebExterno?codteor=1569090&filename=Tramitacao-PL+7871/2017 - Consultado em 08/01/2021

de idade, sem nenhum patrimônio aparentemente passível de responder pelos danos causados, cuja renda seja ínfima, não há que se falar em inflexibilidade. O que se pretende dizer é que se as condições fáticas forem da possibilidade do ressarcimento integral do dano, é indene de dúvidas que esse deve ser o padrão, ao passo que, se as condições do ressarcimento integral forem ínfimas, para não dizer impossíveis, há que se transigir na dosimetria e até mesmo no prazo de pagamento.

Nessa última hipótese, o Princípio da Indisponibilidade se adequa ao recebimento de uma parcela inferior do débito, em detrimento de nada auferir em favor dos cofres públicos. Revela-se imperiosa a possibilidade de adequação do *quantum* ao caso concreto, devendo ser analisado à luz das condições fáticas apresentadas que melhor representem a possibilidade do ressarcimento ao erário, mesmo que mínimo, em detrimento do nada.

A DISPENSÁVEL PRESENÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO X INDISPENSÁVEL HOMOLOGAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO

O instituto de não persecução cível é uma novidade legislativa, que será aprimorado com o tempo, razão pela qual ainda não se tem jurisprudência consolidada sobre o tema, nem um vasto debate doutrinário.

Todavia, parece-me haver campo de debate para a necessidade de participação do Ministério Público em todos os acordos. Os entes federativos gozam de autonomia e capacidade para a celebração dos acordos que tutelam seus interesses, sendo certo que a intervenção máxima do Ministério Público será um obstáculo (temporal e burocrático) para a celebração, em muitos casos. Assim, não cabe ao intérprete pisar em solo no qual o legislador criou atalho, sobretudo à luz do artigo 2º da Constituição da República, segundo o qual os Poderes são independentes e harmônicos, não sendo razoável vincular a autonomia de um deles a um órgão.¹³

Não se questiona a legitimidade do Ministério Público para o resguardo do interesse público, contudo, antes, a administração pública tem o maior interesse de zelar pelo que é seu de direito. Deve-se ter em mente que os atos administrativos são revestidos da presunção de legalidade, essa é a regra.

Os critérios de conveniência e oportunidade devem ser respeitados, premissa que serve de suporte aos acordos de não persecução cível, eis que a mentalidade de imutabilidade e estagnação do conceito do Princípio da Indisponibilidade está sendo

¹³ Eis a parte que interessa das razões do veto presidencial, no tocante à exclusividade do Ministério Público para a celebração do acordo: "A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado, o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade. Assim, excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível representa retrocesso da matéria, haja vista se tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente." http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm - Consultado em 08/01/2021

superada, devendo-se prestigiar a autonomia dos administradores legitimamente eleitos pelo povo. As soluções adequadas dos conflitos devem ser perquiridas caso a caso, respeitando-se e observando-se as peculiaridades fáticas de cada região desse país de dimensões continentais, tendo sempre em mente as diferenças fáticas e jurídicas entre as esferas Federal, Estadual e Municipal de poder.¹⁴

Não se deve padronizar e “encaixotar” uma forma de celebração do acordo de não persecução cível, pois as diferenças regionais e financeiras dos entes públicos não permitem que assim seja. Por outro lado, há que se ter um mínimo balizamento legal, o que não ocorreu no caso em tela, ante a economia legislativa, como já asseverado alhures. Na prática, o legislador cuidou de criar o instituto, mas não de discipliná-lo, ainda que minimamente.

Por seu turno, mesmo que a princípio possa soar paradoxal, eis que linhas acima se defendeu a não intervenção do Ministério Público ante a autonomia dos Entes Públicos e a desburocratização do instituto, a homologação pelo Poder Judiciário se revela imprescindível. A chancela empresta ao acordo uma autoridade formal, com um selo de quem, ao menos em tese, poderia, num segundo momento, intervir no pacto, de modo até mesmo a desconstituí-lo. Além disso, como argumento final, a homologação terá o condão de trazer consequências imediatas para ambas as partes, em caso de eventual descumprimento. O Estado terá em mãos um título executivo judicial, poupando a longa, exaustiva e custosa caminhada pelo processo de conhecimento, enquanto que o particular terá um documento oponível em caso de quebra do *pactum de non petendo*.

O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO – BALIZAS A SEREM TRAÇADAS POR FORÇA DOS PRECEDENTES – SUPRESSÃO DAS LACUNAS LEGISLATIVAS

O papel do Poder Judiciário, por seu turno, será determinante para o sucesso do acordo de não persecução cível, seu regramento e, sobretudo, para que ele seja revestido de segurança jurídica. A ausência de regramento legal amplo, até mesmo em obediência aos princípios norteadores do consensualismo, conduzem as portas do Poder Judiciário a função de ditar o balizamento a ser adotado nos acordos. Esse papel de suprir as lacunas legais ganha contornos secundários, frente à função precípua de fazer valer os pactos, emprestando-lhes a imprescindível segurança jurídica, cujo selo chancelará a autoridade das decisões judiciais.

Nas hipóteses em que um dos legitimados para ajuizar a ação, ou mesmo o Ministério Público, nos casos em que não subscreverem o acordo, baterem às portas do Poder Judiciário para questioná-lo, caberá a este último a sua defesa. Como dito alhures,

¹⁴ As lições de Leydomar Nunes Pereira são precisas nesse sentido: “Há que se concluir que, a negociação, é dizer, a solução consensual, quando da análise das nuances e das circunstâncias, no caso em concreto, do ato de improbidade administrativa praticado, demonstra e revelando as circunstâncias de que se revela a mais adequada para tutelar a probidade administrativa, recomendável afigura-se o estabelecimento do acordo através da negociação.” (Pereira, Leydomar Nunes. Solução Consensual na Improbidade Administrativa (p. 26). Editora Dialética. Edição do Kindle.)

o instituto é novo, ainda carente de precedentes em abundância, mas parece que será trilhado o mesmo caminho pelo qual se enveredou a questão dos tribunais arbitrais. Hoje, majoritariamente, o Poder Judiciário cuida de analisar as questões ali postas apenas sob o ponto de vista formal, não se imiscuindo no mérito. A percepção de que agora, ante os acordos de não persecução cível, o caminho será o mesmo é decorrente do julgamento de quatro mandados de segurança pelo Supremo Tribunal Federal (MS 35435/DF, MS-35435. MS 36496/DF, MS 36526/DF, MS 36173/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.5.2020), já com votos proferidos, ainda pendente de conclusão, defendendo, em linhas gerais, a validade do acordo de leniência ante a oposição de órgãos de controle externo.

A baliza a ser ditada pelo Poder Judiciário ganhará contornos em breve, sendo certo que o caminho é alargar o espaço da consensualidade, com indelével prestígio à autonomia da vontade das partes, o que está em vias de acontecer, por exemplo, quando do enfrentamento do Tema n° 1042¹⁵ pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, afetado para julgamento sob a sistemática de recurso repetitivo.

Doravante, as regras serão ditadas, aos poucos, pelas Cortes Superiores, haja vista toda a *ratio* do atual CPC, em especial os artigos 139, V e 926, sendo que o primeiro estimula a promoção da autocomposição a qualquer tempo, enquanto que o segundo dispõe que é dever dos Tribunais uniformizar a jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Portanto, na atual sistemática processual, a formação dos precedentes terá poder de império sobre os acordos de não persecução cível, haja vista a timidez do legislador no tocante às nuances e regras a serem seguidas por aqueles sujeitos envolvidos no pacto. Na ausência de legislação específica ditando as regras, caberá ao Poder Judiciário suprir a lacuna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acordo de não persecução cível se revela em mecanismo de grande utilidade, que chega no momento histórico em que a jurisdição ganha novos contornos, sendo salutar a concessão da liberalidade aos órgãos de controle e a administração pública. A efetividade da recuperação de verba pública será um resultado palpável. A intervenção do Poder Judiciário se limita ao procedimento, não havendo que se falar em limites ou intervenção no tocante à liberalidade dos atores do acordo, cujos termos serão fixados com norte nas suas conveniências, livres de amarras burocráticas ou de controle judiciário.

15 "Definir se há - ou não - aplicação da figura do reexame necessário nas ações típicas de improbidade administrativa, ajuizadas com esteio na alegada prática de condutas previstas na Lei 8.429/1992, cuja pretensão é julgada improcedente em primeiro grau; Discutir se há remessa de ofício nas referidas ações típicas, ou se deve ser reservado ao autor da ação, na postura de órgão acusador - frequentemente o Ministério Público - exercer a prerrogativa de recorrer ou não do desfecho de improcedência da pretensão sancionadora."

REFERÊNCIAS

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. ***Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos***. ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Xavier Navarro (Coord.). ***Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos***. Coleção grandes temas do novo CPC. Coordenação geral: Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivm, 2017.

NUNES, Leydomar Pereira. ***Solução Consensual na Improbidade Administrativa: acordo de não persecução civil***. Dialética, 2020. Edição do Kindle.

SPENGLER, Fabiana Marion, PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). ***Acesso à justiça, jurisdição (in)eficaz e mediação: a delimitação e a busca de outras estratégias na resolução de conflitos [recurso eletrônico]*** / Curitiba: Multideia, 2013.

<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo979.htm> – Acesso em: 05 de jan. de 2021.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Aborto 6, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 155

Aborto legal 6, 145, 149, 151, 152

América latina 5, 6, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 118, 136, 144, 151, 154, 168

Aposentadoria 7, 92, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 110, 202, 203, 204, 205, 206, 209, 212, 213, 214

B

Benefícios sociais 6, 91, 96

C

Cidadania 8, 43, 44, 64, 69, 114, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 164, 165, 166, 167, 176, 177, 178, 179, 184, 194, 195, 196, 197, 198, 200

Conselhos gestores 156, 161

Conselhos Municipais 4, 6, 156, 157, 158, 161, 162, 164, 165, 167

Contratos administrativos 5, 15, 18, 22, 24, 25, 26, 27

Controle social 156, 158, 159, 160, 161, 164, 165, 166, 167, 168, 196

Coronavírus 1, 2, 3, 4, 10, 15, 16, 18, 20, 21, 28, 73, 74, 77, 78, 86, 90

Covid 4, 5, 1, 2, 3, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 38, 40, 42, 45, 46, 48, 50, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 68, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 88, 90, 126, 129, 130, 145, 146, 147, 150

Covid-19 4, 5, 1, 2, 3, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 38, 40, 42, 45, 46, 48, 50, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 68, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 88, 90, 126, 129, 130, 145, 146, 147, 150

D

Dados pessoais 5, 62, 63, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 210

Desenvolvimento 11, 46, 47, 49, 51, 52, 58, 64, 65, 66, 67, 69, 72, 75, 79, 80, 82, 83, 84, 88, 92, 104, 110, 111, 114, 119, 122, 124, 137, 155, 157, 159, 165, 176, 177, 184, 192, 196, 203, 212

Direito 2, 4, 5, 6, 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 146, 147, 148, 156, 157, 159, 163, 164, 165, 166, 176, 180, 183, 186, 187, 202, 204, 205, 206, 207, 208, 213, 214, 230

Direito à saúde 4, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 41, 43, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 54, 58, 73, 98, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 131, 132

Direitos fundamentais 5, 1, 2, 8, 9, 10, 12, 13, 20, 43, 45, 46, 48, 49, 61, 66, 67, 69, 71, 73, 75, 91, 93, 95, 104, 105, 107, 112, 113, 117, 118, 120, 123, 124, 125, 158, 163, 183

Direitos sociais 9, 11, 48, 50, 51, 63, 67, 75, 76, 93, 95, 96, 98, 104, 111, 119, 124, 162, 200

E

Espaço público 168

Estado democrático 1, 2, 8, 11, 15, 18, 23, 27, 28, 48, 51, 71, 104, 148, 156, 163, 183

G

Georges Gurvitch 6, 156, 157, 162, 163, 166, 167

J

Judicialização da saúde 4, 6, 33, 42, 108, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 125, 130, 131

Jurisdição Constitucional 1, 2, 10, 12, 13

Justiça 5, 2, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 20, 21, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 51, 66, 67, 112, 114, 116, 117, 118, 119, 127, 130, 133, 135, 136, 137, 139, 143, 144, 181, 182, 183, 184, 190, 191, 197, 200

M

Mediação 5, 6, 15, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 108, 109, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 135, 136, 144

Mediação de conflitos 24, 28, 108, 113, 114, 115, 117

Medicamento 5, 29, 32, 34, 35, 36, 38, 40, 126, 128

Meio ambiente 5, 67, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 98, 119, 161

P

Pandemia 4, 5, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 38, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 126, 129, 130, 145, 146, 147, 148, 149, 153, 154

Políticas públicas 4, 6, 8, 12, 13, 32, 46, 49, 71, 74, 78, 120, 121, 129, 145, 147, 148, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 166, 167, 169, 170, 171, 173, 182, 183, 184, 191, 193, 200, 203, 228

R

Regime previdenciário 105, 202, 204, 205, 210

Responsabilidade civil 5, 44, 45, 46, 47, 50, 53, 57, 58, 60, 61, 120

S

Saúde 4, 6, 2, 5, 6, 13, 15, 16, 18, 21, 22, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 87, 88, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 103, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 158, 160, 161, 162, 176, 189, 203, 207, 208, 209

Saúde da mulher 4, 6, 145, 146

Saúde pública 6, 15, 16, 18, 21, 22, 28, 45, 48, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 72, 73, 77, 87, 88, 110, 111, 112, 118, 121, 122, 125, 126, 127, 130, 131

Saúde suplementar 6, 36, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 118

Seguridade social 4, 7, 32, 91, 92, 96, 97, 98, 107, 111, 148, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 210, 211, 213

Sustentabilidade 5, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 72, 75, 76, 77, 82, 84, 85, 145, 166

T

Trabalhador rural 7, 202, 203, 208, 210, 211, 212, 213, 214

Tutela de urgência 29, 37, 38, 41

V

Vacinação 5, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 54, 55, 58, 60

Violência de gênero 7, 145, 147, 149, 152, 153, 154

Vírus 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 48, 57, 58, 68, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 126, 129, 146

Vulneráveis 5, 1, 2, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 31, 67, 147, 150, 151

FUNÇÃO POLÍTICA E SOCIAL DO DIREITO

e teorias da constituição

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

FUNÇÃO POLÍTICA E SOCIAL DO DIREITO

e teorias da constituição

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 @atenaeditora
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br


Ano 2022

I