



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2263884 - SE (2025/0280054-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO
ADVOGADOS : JOSE LAURO SEIXAS LIMA - DF064010
YASMIN BREHMER HANDAR - DF064819
JOSE LAURO SEIXAS LIMA - SE005579
MATEUS RESENDE VILELA - MG192008
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*. ART. 505 DO CPC. INAPLICABILIDADE À DECISÃO DE SOBRESTAMENTO. AUSÊNCIA DE JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. INTERPRETAÇÃO DO PEDIDO À LUZ DO CONJUNTO DA POSTULAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 322, § 2º, DO ESTATUTO PROCESSUAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (ANPC). CONCURSO DE AGENTES. LIMITAÇÃO DA CLÁUSULA DE RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO À RESPECTIVA CONTRIBUIÇÃO CAUSAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTS. 17-B, I, E 17-C, § 2º, DA LEI N. 8.429/1992. CONTROLE JUDICIAL FORMAL E SUBSTANCIAL DO NEGÓCIO JURÍDICO. RECUSA À HOMOLOGAÇÃO DE AJUSTE CONTRÁRIO AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E AOS PARÂMETROS DO ART. 17-B, § 2º, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA NOVO EXAME DO PACTO. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

I – A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, não havendo, portanto, omissão, contradição ou obscuridade, circunstância que afasta a alegada contrariedade aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil.

II – A regra da preclusão *pro judicato* somente interdita a reanálise, pelo juiz, de questões já decididas a respeito das quais o pronunciamento judicial tenha o condão de impactar na pretensão veiculada nos autos, não se aplicando, por conseguinte, à decisão que determina o sobrestamento do feito, porquanto, diante de sua natureza efêmera, implica, tão somente, a paralisação transitória do rito procedimental.

III – Nos termos do art. 322, § 2º, do Código de Processo Civil, a mera ausência de pedido expresso e literal em um dado sentido não obsta o julgador de apreciar a matéria em sua substância, mediante análise global das manifestações das partes, o que não configura julgamento *extra petita*.

IV – Sendo o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) meio alternativo de solução de controvérsia, não se pode emprestar-lhe aspecto mais gravoso que aquele legalmente previsto para o desfecho judicial, sendo de rigor empreender interpretação sistemática entre os arts. 17-B, I, e 17-C, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, no sentido de reconhecer ser cláusula obrigatória do ajuste o compromisso de integral reparação do dano, limitado, em casos de concurso de agentes, à contribuição causal do imputado para sua ocorrência, desde que possível mensurar o respectivo grau de participação no ilícito.

V – A previsão de solução consensual em litígios envolvendo a probidade na Administração Pública deve sempre ter em mira a observância do princípio da supremacia do interesse público, cujo atendimento, conquanto permita atuação

concertada para a solução de controvérsias, não dispensa a correspondência entre a sanção inerente ao exercício do poder punitivo estatal e a gravidade dos fatos, circunstância sempre sujeita ao crivo jurisdicional, na esteira do art. 17-B, § 1º, III, da Lei de Improbidade Administrativa.

VI – O art. 17-B, § 2º, da Lei n. 8.429/1992 é expresso ao estipular que a celebração de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) deve 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 caso, autorizando, dessarte, controle judicial sob as óticas formal e substancial, mediante exame da pertinência entre condições nele fixadas e o necessário atendimento ao interesse público, sob pena de transformar o juiz em mero avalista acrítico de negócios dessa natureza.

VII – Não obstante seja viável, em tese, a homologação de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) apresentado nesta instância especial, a ausência de delineamento fático-probatório preciso pela Corte local impede exame adequado da compatibilidade entre as obrigações assumidas e a gravidade dos fatos, impondo-se, nesses casos, o retorno dos autos à origem para análise do ajuste.

VIII – Recurso Especial parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso especial para anular a decisão que rejeitar a homologação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), determinando o retorno dos autos à origem, a fim de que avalie a possibilidade de cancelar o ajuste, mediante exercício de controles formal e substancial de sua compatibilidade com o princípio da primazia do interesse público e com as normas plasmadas no art. 17-B da Lei n. 8.429/1992, especialmente em relação à suficiência das obrigações nele previstas para o sancionamento de fatos de elevada gravidade, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 02 de junho de 2026.

REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2263884 - SE (2025/0280054-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO
ADVOGADOS : JOSE LAURO SEIXAS LIMA - DF064010
YASMIN BREHMER HANDAR - DF064819
JOSE LAURO SEIXAS LIMA - SE005579
MATEUS RESENDE VILELA - MG192008
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*. ART. 505 DO CPC. INAPLICABILIDADE À DECISÃO DE SOBRESTAMENTO. AUSÊNCIA DE JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. INTERPRETAÇÃO DO PEDIDO À LUZ DO CONJUNTO DA POSTULAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 322, § 2º, DO ESTATUTO PROCESSUAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (ANPC). CONCURSO DE AGENTES. LIMITAÇÃO DA CLÁUSULA DE RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO À RESPECTIVA CONTRIBUIÇÃO CAUSAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTS. 17-B, I, E 17-C, § 2º, DA LEI N. 8.429/1992. CONTROLE JUDICIAL FORMAL E SUBSTANCIAL DO NEGÓCIO JURÍDICO. RECUSA À HOMOLOGAÇÃO DE AJUSTE CONTRÁRIO AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E AOS PARÂMETROS DO ART. 17-B, § 2º, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA NOVO EXAME DO PACTO. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

I – A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, não havendo, portanto, omissão, contradição ou obscuridade, circunstância que afasta a alegada contrariedade aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil.

II – A regra da preclusão *pro judicato* somente interdita a reanálise, pelo juiz, de questões já decididas a respeito das quais o pronunciamento judicial tenha o condão de impactar na pretensão veiculada nos autos, não se aplicando, por conseguinte, à decisão que determina o sobrestamento do feito, porquanto, diante de sua natureza efêmera, implica, tão somente, a paralisação transitória do rito procedimental.

III – Nos termos do art. 322, § 2º, do Código de Processo Civil, a mera ausência de pedido exposto e literal em um dado sentido não obsta o julgador de apreciar a matéria em sua substância, mediante análise global das manifestações das partes, o que não configura julgamento *extra petita*.

IV – Sendo o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) meio alternativo de solução de controvérsia, não se pode emprestar-lhe aspecto mais gravoso que aquele legalmente previsto para o desfecho judicial, sendo de rigor empreender interpretação sistemática entre os arts. 17-B, I, e 17-C, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, no sentido de reconhecer ser cláusula obrigatória do ajuste o compromisso de integral reparação do dano, limitado, em casos de concurso de agentes, à contribuição causal do imputado para sua ocorrência, desde que possível mensurar o respectivo grau de participação no ilícito.

V – A previsão de solução consensual em litígios envolvendo a probidade na Administração Pública deve sempre ter em mira a observância do princípio da supremacia do interesse público, cujo atendimento, conquanto permita atuação concertada para a solução de controvérsias, não dispensa a correspondência entre a

sanção inerente ao exercício do poder punitivo estatal e a gravidade dos fatos, circunstância sempre sujeita ao crivo jurisdicional, na esteira do art. 17-B, § 1º, III, da Lei de Improbidade Administrativa.

VI – O art. 17-B, § 2º, da Lei n. 8.429/1992 é expresso ao estipular que a celebração de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) deve 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 caso, autorizando, dessarte, controle judicial sob as óticas formal e substancial, mediante exame da pertinência entre condições nele fixadas e o necessário atendimento ao interesse público, sob pena de transformar o juiz em mero avalista acrítico de negócios dessa natureza.

VII – Não obstante seja viável, em tese, a homologação de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) apresentado nesta instância especial, a ausência de delineamento fático-probatório preciso pela Corte local impede exame adequado da compatibilidade entre as obrigações assumidas e a gravidade dos fatos, impondo-se, nesses casos, o retorno dos autos à origem para análise do ajuste.

VIII – Recurso Especial parcialmente provido.

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA

(Relatora):

Trata-se de Recurso Especial interposto por **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO** contra acórdão prolatado, à unanimidade, pela Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, no julgamento de Agravo Interno, assim ementado (fl. 3.721e):

Agravo Interno – Apelação – Ação de Improbidade Administrativa – Acordo firmado ente o agravante e o Ministério Público englobando fatos apurados em vários feitos inclusive deste – competência deste Juízo para sua apreciação – inexistência de julgamento extra petita – ausência de preclusão pro judicato – não apreciação da competência deste juízo ao tão somente determinar em decisão pretérita a suspensão do feito - manutenção da decisão - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Por unanimidade.

Opostos Embargos de Declaração, foram rejeitados (fls. 3.736/3.742e).

Com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, aponta-se ofensa aos artigos de lei federal a seguir arrolados, defendendo-se, em síntese, que:

i) art. 1.022, II, do Código de Processo Civil: o tribunal de origem incorreu em omissão quanto à análise dos arts. 141 e 492 do estatuto processual, deixando de enfrentar questões jurídicas essenciais e devidamente suscitadas, comprometendo o dever de adequada fundamentação;

ii) arts. 141, 492 e 505 do Código de Processo Civil: quando da juntada do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) aos autos, o *Parquet* estadual postulou, tão somente, pela suspensão do feito para aguardar pronunciamento do Sr. Desembargador Relator da Apelação Cível n. 202100717701, pleito inicialmente acatado. No entanto, a decisão de sobrestamento foi reformada, com posterior rejeição da homologação da

avença, mesmo sem pedido expresso nesse sentido, havendo, a seu ver, julgamento *extra petita* e violação à regra da preclusão *pro judicato*; e iii) arts. 17-B, I, e 17-C, § 2º, da Lei n. 8.429/1992: subsidiariamente, revela-se viável, desde logo, a validação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), porquanto, diversamente do suscitado no acórdão recorrido: a) a responsabilidade pela reparação de 50% (cinquenta por cento) do dano foi acordada tendo em vista a contribuição do agente para o ilícito; b) o ressarcimento não foi a única reprimenda estipulada no negócio processual, pois igualmente prevista a pena de multa; e c) além de o preâmbulo do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) fazer expressa alusão aos requisitos do art. 17-B, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, tais vertentes devem ser analisadas pelo *Parquet* quando da análise da formulação da proposta, sendo prescindível tópico formal e específico relacionado ao ponto no pacto firmado entre as partes.

Com contrarrazões (fls. 3.808/3.828e), o recurso foi inadmitido (fls. 3.841/3.860e), tendo sido interpostos Agravos nos próprios autos (fls. 3.870/3.886e e 3.924/3.961e), posteriormente convertidos em Recurso Especial (fl. 4.116e).

O Ministério Público Federal se manifestou, na qualidade de *custos iuris*, opinando pelo provimento do recurso, “[...] com a anulação da decisão que rejeitou a homologação do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC)” (fls. 4.137e).

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

I. Ausência de violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil

O Recorrente sustenta a existência de omissão no acórdão recorrido, não suprida no julgamento dos Embargos de Declaração, porquanto, a seu ver, não enfrentada a suposta ocorrência de julgamento *extra petita* e a aventada violação à regra da preclusão *pro judicato*.

Ao prolatar o acórdão recorrido, a par de assentar não haver vício quanto à revogação da ordem de sobrestamento, o tribunal de origem afastou a suscitada contrariedade aos arts. 141, 492 e 505 do Código de Processo Civil, adotando compreensão segundo a qual, relacionando-se o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) a diversos processos, plenamente viável o escrutínio do negócio jurídico pelo órgão julgador originário (fls. 3.726/3.727e):

Em análise a decisão, resta indene de dúvidas a competência desta relatoria para análise do acordo entabulado entre as partes.

Vê-se que o acordo foi firmado englobando fatos apurados no presente feito e, como explicitado na decisão combatida, o agravante foi claro ao declinar

nas cláusulas que ‘As partes transacionaram comprometendo-se, o compromitente LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO, de realizar o ressarcimento do dano ao erário e da multa aplicada, sendo afastadas as demais sanções estabelecidas NOS AUTOS DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS nº 201554000496 (APELAÇÃO CÍVEL 202100717701), nº 201554000497 (APELAÇÃO CÍVEL 202200800261) e nº 201654101502 (APELAÇÃO CÍVEL 202000734686).’

Ora, pelas regras processuais e o que dispõe a própria LIA, a competência desta relatoria é latente, haja vista que não exaurida a prestação jurisdicional e possibilitar o § 4º, do artigo 17-B, da Lei de Improbidade administrativa que o mesmo pudesse ser firmado até no momento da sentença condenatória, conforme redação:

[...]

Em resumo, apresentado um acordo entabulado, englobando fatos de diversos processos, inclusive deste, não há julgamento extra petita ao promover este Juízo a análise do acordo.

Ressalta-se que não cabe às partes a fixação do Juízo competente.

Ademais, não há preclusão pro judicato, haja vista que, num primeiro momento, este juízo determinou, com lastro em um pedido formulado pela parte a suspensão do feito, todavia, posteriormente, após uma análise mais apurada, com lastro na legislação regente da matéria, restou claro a possibilidade de análise do acordo por este Juízo.

Ora, haveria a dita preclusão se este juízo de forma direta tivesse reconhecido a sua incompetência para apreciação dos termos do acordo e posteriormente, de ofício, promovesse a sua análise, o que efetivamente não ocorreu.

Portanto, sem razão a insurgência recursal (destaques meus).

No caso, não verifico omissão acerca de questão essencial ao deslinde da controvérsia e oportunamente suscitada, tampouco de outro vício a impor a revisão do julgado.

Consoante o art. 1.022 do Código de Processo Civil, cabe a oposição de embargos de declaração para: i) esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; ii) suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; e, iii) corrigir erro material.

Sobreleva notar que o inciso IV do art. 489 do apontado *codex* impõe a necessidade de enfrentamento, pelo julgador, dos argumentos que possuam aptidão, em tese, para infirmar a fundamentação do julgado embargado, não estando obrigado, porém, a responder a todas as questões suscitadas pelas partes quando já alcançada motivação suficiente para subsidiar a conclusão (cf. EDcl no AgInt nos EAREsp n. 1.991.078/SP, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, CORTE ESPECIAL, j. 9.5.2023, DJe 12.5.2023).

E depreende-se da leitura dos acórdãos recorrido e integrativo que a controvérsia foi examinada de forma satisfatória, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao firme posicionamento jurisprudencial aplicável ao caso.

O procedimento encontra amparo em reiteradas decisões no âmbito desta Corte Superior, de cujo teor merece destaque a rejeição dos embargos declaratórios, uma vez ausentes os vícios do art. 1.022 do Código de Processo Civil (e.g. EDcl no AgInt nos EAREsp n. 1.990.124/MG, Relator Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, CORTE ESPECIAL, DJe 14.8.2023; EDcl no AgInt nos EDcl nos EDcl nos EDcl no REsp n. 1.745.723/RJ, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe

7.6.2023; EDcl no AgInt no AREsp n. 2.124.543/RJ, Relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 23.5.2023).

II. Admissibilidade do Recurso Especial

As questões federais foram satisfatoriamente prequestionadas, estando o Recurso Especial hígido para julgamento, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade e ausentes outras questões prejudiciais e/ou preliminares a serem examinadas.

Convém assinalar, outrossim, ser prescindível reexame fático-probatório para o exame da causa – bastando, em verdade, reenquadramento jurídico de elementos incontroversos anotados no acórdão recorrido –, pois todos os aspectos factuais e processuais foram adequadamente apreciados pelas instâncias ordinárias.

Do mesmo modo, anote-se ter o tribunal *a quo* dirimido a controvérsia com arrimo em fundamentos infraconstitucionais suficientes.

III. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Segundo consta da petição inicial (fls. 4/82e), o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE** iniciou investigação para apurar suposto esquema de desvio de recursos provenientes da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe a título de subvenções sociais, as quais teriam sido destinadas pelo então Deputado Estadual **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO**, ora Recorrente, a 3 (três) entidades distintas, quais sejam, Associação Comunitária e Produtiva Áurea Ribeiro, Associação Comunitária e Produtiva de São José e Associação Comunitária Josefa Evangelista.

Concluídas as apurações, foram ajuizadas 3 (três) Ações de Improbidade Administrativa – cada uma atinente à malversação de recursos empreendida pelas apontadas entidades –, versando a presente demanda, tão somente, a respeito dos alegados desvios perpetrados pela Associação Comunitária e Produtiva Áurea Ribeiro.

Consoante alegado pelo *Parquet* na Ação de Improbidade originária, nos anos de 2012 e 2013, o Recorrente, juntamente com outros corréus, teria atuado no sentido de direcionar subvenções sociais no importe total de R\$ 1.020.000,00 (um milhão e vinte mil reais) à Associação Comunitária e Produtiva Áurea Ribeiro, entidade com o mesmo nome de sua genitora (Sra. Josefa Áurea de Souza Ribeiro) e cuja presidência era exercida por sua tia (Sra. Maria Fausta Dias de Souza). Ainda, em poder dos recursos, a entidade teria contratado as pessoas jurídicas *Distac – Consultoria e Locação Ltda.* e *Distac Cursos – Álvaro Brito Nascimento Júnior ME*, criadas pouco tempo antes do recebimento dos recursos públicos e cujos serviços supostamente prestados jamais foram comprovados, ressaltando-se, em arremate, serem tais empresas administradas por pessoas com estreito vínculo com o parlamentar estadual, pois ocupantes de cargos em comissão em seu gabinete.

Após seu regular trâmite, o juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Lagarto/SE julgou parcialmente procedente o pedido, condenando o Acusado **LUIZ AUGUSTO**

CARVALHO RIBEIRO FILHO pela prática dos atos ímprobos capitulados nos arts. 9º, I, XI e XII, 10, I, II e V, e 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa, às penas de (i) perda da função pública; (ii) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 6 (seis) anos; e (iii) pagamento, a título de multa e ressarcimento ao erário, do montante de R\$ 1.020.000,00 (um milhão e vinte mil reais), além de fixar penas semelhantes para os demais envolvidos (fls. 3.122/3.157e)

Interpostas Apelações, o julgamento foi iniciado na assentada de 23.5.2023, sobrevindo pedido de vista (fls. 3.427/3.429e), que fora devolvido na sessão de 22.8.2023, ocasião na qual se alcançou resultado não unânime, ensejando, em consequência, a designação de nova data para continuação do julgamento, com composição ampliada, na forma do art. 942 do Código de Processo Civil (fls. 3.458/3.460e).

Retomado o exame do feito no dia 23.5.2023, houve novo pedido de vista (fls. 3.427/3.429e).

Previamente ao reinício do julgamento, em 12.12.2023, o *Parquet* estadual juntou aos autos cópia de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) firmado com o Recorrente, o qual incluía as 3 (três) Ações de Improbidade relativas ao desvio de subvenções sociais destinadas às apontadas associações, no qual estipulados os deveres de reparar 50% (cinquenta por cento) do prejuízo causado e de adimplir com sanção pecuniária no patamar de R\$ 250.962,63 (duzentos e cinquenta mil, novecentos e sessenta e dois reais e sessenta e três centavos), requerendo: i) a suspensão do processo para aguardar decisão homologatória em feito conexo; e ii) a remessa dos autos ao Sr. Desembargador Relator da demanda com identidade de pedido e causa de pedir para apreciação conjunta, de modo a atenuar o risco de decisões conflitantes (fls. 3.472/3.474e).

Não obstante inicialmente acolhido o pedido de suspensão (fls. 3.567/3.568e), a decisão foi tornada sem efeito, pois já iniciado o julgamento das Apelações e pendente prolação de voto-vista (fl. 3.622e), sendo os recursos, em seguida, incluídos na pauta do dia 12.3.2024, oportunidade na qual, por maioria, negou-se-lhes provimento, nos termos da certidão de julgamento (fls. 3.634/3.636e).

Em seguida, o Sr. Desembargador Relator, mediante decisão monocrática (fls. 3.640/3.646e) ulteriormente confirmada no julgamento de Agravo Interno (fls. 3.721/3.727e) e de Embargos Declaratórios (fls. 3.736/3.742e), rejeitou a homologação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), pelos seguintes fundamentos: i) o art. 17-B, I, da Lei n. 8.429/1992, exige a obrigação de reparação integral do dano, tendo a avença, no entanto, limitado o dever de ressarcimento a 50% (cinquenta por cento) do prejuízo causado; ii) a par da recomposição do erário, não foram previstas outras sanções, contrariando a *ratio* do instituto e transmutando a Ação de Improbidade em mera demanda ressarcitória; e iii) não consta do instrumento negocial tópico formal e específico a respeito do atendimento ao comando do art. 17-B, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, segundo o qual o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) deve 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 caso.

No Recurso Especial, alega-se, inicialmente, julgamento *extra petita* e violação à regra da preclusão *pro judicato*, pois postulada apenas a suspensão do trâmite processual e não a chancela judicial da autocomposição, defendendo-se, subsidiariamente, a possibilidade de imediata ratificação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), uma vez que alegadamente preenchidos todos os requisitos previstos na Lei n. 8.429/1992, notadamente porque a extensão do dever de recomposição do erário foi convencionada à luz da participação do agente no evento ilícito.

Dessarte, a par dos pontos de matiz processual, o cerne da presente controvérsia reside em definir duas questões distintas e inéditas: *i*) possibilidade de homologar Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) contemplando a obrigação de reparar parcialmente o dano ao erário, na medida da contribuição de cada litisconsorte para o prejuízo ao patrimônio público; e *ii*) viabilidade de controle judicial dos parâmetros negociais estipulados pelas partes em Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), tendo em conta o regramento previsto no art. 17-B da Lei n. 8.429/1992.

Passo, então, ao exame das balizas jurídicas essenciais ao deslinde da controvérsia, principiando pelas questões de índole processual.

IV. Princípio da congruência e decisão *extra petita*

Consoante dispõe o art. 141 do Código de Processo Civil, “o juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte”.

Na mesma linha, o art. 492 do estatuto processual prescreve ser “[...] vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”.

Tais preceitos estatuem o *princípio da congruência ou da adstrição*, segundo o qual a atividade jurisdicional deve ater-se aos pedidos veiculados pelos litigantes, sendo defeso ultrapassar o conteúdo da pretensão (*ultra petita*), decidir questão fora dos limites da lide (*extra petita*) ou deixar de se pronunciar a respeito de pontos suscitados ao longo da marcha processual (*citra petita*).

A despeito disso, o art. 322, § 2º, do CPC incorpora o dever de interpretação do pedido à vista do conjunto da postulação e sob a ótica do princípio da boa-fé, interditando, dessarte, apreensão meramente literal do quanto pleiteado ao longo do processo. Assim, dimana da legislação processual regra voltada à exegese conjuntural da pretensão, cuja leitura “[...] não pode limitar-se a sua literalidade, devendo ser feita sistematicamente, ou seja, dentro da visão total do conjunto da postulação” (cf. THEODORO JR. Humberto. *Novo Código de Processo Civil Anotado*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, pp. 415-416).

Desse modo, somente se considera *extra petita* a decisão judicial cujo conteúdo não detenha paralelismo com a pretensão analisada em sua totalidade, de

modo que a mera ausência de pedido expresso em um dado sentido não impossibilita o julgador de apreciar a matéria em sua substância, mediante análise global das manifestações das partes.

V. Preclusão *pro judicato* e o conceito jurídico de questão

A seu turno, de acordo com o art. 505 do Código de Processo Civil, “nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide” (destaquei), ressalvados os casos de modificação no estado de fato e de direito em ações de trato continuado (inciso I) e, ainda, as demais previsões legais (inciso II).

Tal dispositivo contempla a regra da preclusão *pro judicato*, impedindo que *questões já decididas* sejam posteriormente reexaminadas pelo órgão julgador. Evita-se, assim, a revisitação de matérias e a insegurança jurídica causada pela súbita alteração do conteúdo decisório atinente à controvérsia posta em juízo.

Registre-se que incidência da preclusão *pro judicato*, na estrita exegese do art. 505 do estatuto processual, *não atinge todo e qualquer pronunciamento exarado nos autos* (e.g. despachos de expediente e atos de impulsionamento da demanda), atrelando-se, em verdade, apenas às *questões já decididas*, cujo conceito jurídico diz com os pontos duvidosos, sob os prismas fático ou jurídico, a serem objeto de cognição judicial, como destaca a doutrina de José Carlos Barbosa Moreira:

O itinerário processual, com efeito, não está predeterminado senão nas diretrizes genéricas que a lei ministra, menos como roteiro do que como bússola. Toca ao juiz, valendo-se de tais indicações, orientar-se nas encruzilhadas que pelo trajeto se lhe deparem, de sorte que a viagem cheque a bom termo. Toca-lhe, em outras palavras – e este, sem dúvida, é o principal aspecto por que se manifesta a sua atividade – pronunciar-se sobre a matéria ‘duvidosa’, quer a ‘dúvida’ seja daquelas que, em razão do seu próprio ofício, ele se propõe a si mesmo, quer esteja adstrito a aguardar, para enfrentá-la, a iniciativa das partes.

Aceita uma definição que já se tornou clássica, chama-se precisamente questão, em doutrina, a essas ‘dúvidas propostas pelas partes, em desacordo sobre um ponto de fato ou de direito, e àquelas que o juiz deve propor a si mesmo. Cabe, pois, afirmar que, de todas as espécies de atos praticados pelo órgão jurisdicional, a mais importante é a daqueles pelos quais ele resolve por questões.

(cf. *Questões Preliminares e Questões Prejudiciais*. In: Direito Processual Cível (Ensaio e Pareceres). Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, pp. 71-93 – destaquei).

Na mesma linha, Alexandre Freitas Câmara anota que, em termos processuais, *questão* é “[...] a dúvida acerca de uma razão. Dito de outro modo, pode-se afirmar que *questão* é todo ponto controvertido, de fato ou de direito” (cf. *Limites Objetivos da Coisa Julgada no Novo Código de Processo Civil*. In: PEIXOTO, Ravi; MACÊDO, Lucas Buril de; FREIRE, Alexandre (coord). *Doutrina Seleccionada – Processo de Conhecimento e Disposições Finais e Transitórias*. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 2, pp. 567-573 – destaquei).

Assim, a preclusão *pro judicato* somente interdita a reanálise, pelo juiz, de temas – materiais ou processuais – a respeito dos quais o pronunciamento judicial

tenha o condão de interferir na pretensão veiculada nos autos, não se aplicando, por conseguinte, à decisão que determina o sobrestamento do feito, porquanto implica, tão somente, a paralisação transitória do rito procedimental, o qual, uma vez ultimada a causa ensejadora da crise de instância, voltará a seguir para, só então, serem apreciadas as *questões* controvertidas, estas sim com virtual impacto quanto ao exame da lide.

A suspensão do processo é, por sua natureza, medida efêmera e sujeita a encerramento, razão pela qual sua mera determinação não induz expectativa legítima de perpetuação do sobrestamento, permitindo-se ao juiz o reexame da presença dos pressupostos fático-jurídicos que ensejaram o seu acolhimento, de modo a viabilizar a retomada da marcha processual.

Vistas as premissas processuais objeto de controvérsia, passo ao exame dos contornos substanciais do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC).

VI. Acordo de Não Persecução Civil (ANPC): requisitos, limites e controle jurisdicional

O regime jurídico do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) está radicado no art. 17-B da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, nos seguintes moldes:

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.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:

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

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

§ 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.

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá 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 administrativas (destaquei).

De acordo com tal disciplina normativa, o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) desponta como negócio jurídico firmado, de maneira voluntária, entre o Ministério Público e o demandado, mediante o qual ajustadas condições para encerrar o litígio e resguardar o patrimônio público lesado, tratando-se, por conseguinte, de meio consensual de resolução de conflitos sempre sujeito a ulterior homologação judicial (art. 17-B, § 1º, III).

Por meio dessa espécie de ajuste, assegura-se o integral ressarcimento do dano causado e a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados – cláusulas indispensáveis à entabulação da avença (cf. art. 17-B, I e II) –, sem prejuízo da fixação de outras sanções alternativas em favor do interesse público e das boas práticas administrativas (art. 17-B, § 6º).

Ainda, a título procedimental, exige-se que, previamente à submissão do pacto ao crivo do Poder Judiciário, seja colhida manifestação da pessoa jurídica lesada (art. 17-B, § 1º, I), além da ouvida do Tribunal de Contas respectivo, o qual deverá indicar os parâmetros utilizados para efeito de apuração e cálculo do valor do dano a ser ressarcido (art. 17-B, § 3º).

VI.1. Reparação integral do dano e concurso de agentes

De outra parte, malgrado seja cláusula essencial do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) a assunção de responsabilidade pelo *ressarcimento integral do dano*, tal exigência deve ser interpretada em consonância com o art. 17-C, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, segundo o qual, “[...] na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade” (destaque meu).

Sobredito preceito normativo exige do órgão jurisdicional, em casos de acolhimento do pedido condenatório, a delimitação da responsabilidade de cada litisconsorte passivo de acordo com sua contribuição causal para o evento ímprobo, vedando a fixação de obrigação solidária quanto às consequências jurídicas do ilícito.

Dessa maneira, havendo possibilidade de pormenorizar a participação do agente por fato ilícito imputado a diversas pessoas físicas ou jurídicas em concurso – inclusive mediante definição específica da concorrência para o dano patrimonial causado –, a condenação, enquanto consequência da prática de ato de improbidade, deve ser implementada na medida da culpabilidade de cada corréu, ressalvada, no entanto, a atribuição conjunta e integral de responsabilidade a todos os causadores do ilícito, no mesmo grau de intensidade.

Por isso, sendo o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) instrumento alternativo de solução de controvérsia, não se pode emprestar-lhe aspecto mais gravoso que aquele legalmente previsto para o desfecho judicial, sendo de rigor empreender interpretação sistemática entre os arts. 17-B, I, e 17-C, § 2º, da Lei n.

8.429/1992, no sentido de reconhecer ser cláusula obrigatória do ajuste o compromisso de integral reparação dos danos causados, limitado, em casos de concurso de agentes, à contribuição causal do imputado para sua ocorrência, desde que possível mensurar o respectivo de participação no ilícito.

Tal exegese, aliás, restou abraçada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pela Advocacia-Geral da União (AGU) ao regulamentarem a celebração de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) em seus respectivos âmbitos de atuação, consoante dispõem os art. 6º, § 4º, da Resolução CNMP n. 306/2025, e 3º, caput, I, e § 2º, da Portaria Normativa AGU n. 186/2025, nos seguintes termos:

Resolução CNMP n. 306/2025:

Art. 6º O instrumento que formalizar o acordo nos autos, por escrito, vinculará toda a instituição, e deverá conter os seguintes elementos:

[...]

§ 4º No que se refere à reparação do dano, é vedada composição que importe concessão sobre o montante apurado, admitindo-se apenas a divisão de responsabilidades entre investigados diversos e disposições sobre a forma, prazo e modo de cumprimento da obrigação, bem como convenção sobre juros.

Portaria Normativa AGU n. 186/2025:

Art. 3º O ANPC terá cláusulas que disponham sobre:

I - quando houver dano, seu integral ressarcimento à pessoa jurídica lesada;

[...]

§ 2º O ressarcimento do dano será limitado à participação do agente nos atos ilícitos, ressalvada a possibilidade de o agente voluntariamente se corresponsabilizar por montante superior (destaques meus).

Essa diretriz permite compatibilizar o inafastável dever de recomposição do patrimônio público lesado com o *princípio da culpabilidade*, o qual exige a responsabilização de agentes na medida e na extensão de sua contribuição para o evento danoso.

VI.2. Controle jurisdicional do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC)

Embora indene de dúvida a possibilidade de escrutínio jurisdicional de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) sob a ótica formal – autorizando-se o juiz a deixar de homologar avenças em contraste com o regramento procedimental da Lei n. 8.429/1992 –, não se pode dispensar controle de pactos cujas sanções acordadas não se ajustem à gravidade do fato.

Com efeito, a autorização legal para desfecho consensual em litígios envolvendo a probidade na Administração Pública – direito transindividual, indisponível, titularizado por toda a coletividade e tutelado em diversos preceitos constitucionais (e.g. arts. 14, § 9º, 15, V, 37, § 4º, 85, V, da Constituição da República) – deve sempre ter em mira a observância do *princípio da supremacia do interesse público*, cujo atendimento, conquanto permita, com temperamentos, atuação concertada para a solução de

controvérsias, não dispensa a correspondência entre a sanção inerente ao exercício do poder punitivo estatal e a gravidade dos fatos, circunstância sempre sujeita à apreciação jurisdicional (art. 17-B, § 1º, III).

Não por outra razão, o art. 17-B, § 2º, da Lei n. 8.429/1992 é expresso no sentido de que “[...] *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*” (destaquei), autorizando, dessarte, que o ato de homologação de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) – condição essencial à sua eficácia – examine a pertinência das condições nele fixadas para o atendimento do interesse público, cânone balizador de toda a atuação da Administração Pública, sob pena de transformar o juiz em mero avalista acrítico de negócios dessa natureza (cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca [et all]. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa* [livro eletrônico]. 4ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020).

A necessária ampliação das hipóteses de solução consensual de conflitos envolvendo o Poder Público não se compactua com a concessão de ampla e irrestrita atuação das partes, independentemente de controle pelo juiz, cuja atuação, nessa ambiência, deve ter papel corretivo e não substitutivo da iniciativa dos interessados.

Desse modo, deparando-se com ajuste que desconsidere expectativas legítimas em defesa do patrimônio público, constitui dever do Poder Judiciário refutar a validação de acordos infundados, desarrazoados e destoantes do *princípio da supremacia do interesse público*, remetendo as partes a nova negociação, pois “[...] o ato homologatório implica, além da avaliação dos requisitos formais da avença, também seu controle substancial, o que permite que o magistrado analise a juridicidade dos termos pactuados, para verificar se o conteúdo é contrário ao ordenamento jurídico” (cf. HILLEN, Leticia Mendes Gonçalves. *O Papel do Poder Judiciário na Homologação do Acordo de Não Persecução Civil*. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024).

Em síntese, como advertem Marcelo Costenaro Cavali e João Carlos Leal Júnior, “[...] o controle pode e deve ser substancial, não se limitando a aspectos formais; mas, em respeito ao protagonismo das partes, em caso de discordância fundada, o Juízo deve devolver o termo de acordo às partes a fim de que seja reformulada a avença, realizando-se as adequações pertinentes e sanando-se eventuais irregularidades. Dessa forma, respeita-se a autonomia dos celebrantes, sem descuidar dos relevantes interesses subjacentes” (cf. *Do Controle Judicial no Acordo de Não Persecução Civil*. In: *Revista Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n. 2, pp. 131-148, jul./2024).

Analisadas tais premissas, passo ao exame do panorama jurisprudencial.

VII. Panorama jurisprudencial

VII.1. Ausência de julgamento *extra petita* e exame global da pretensão

Nos termos da pacífica jurisprudência desta Corte, “[...] não configura julgamento *ultra petita* ou *extra petita*, com violação do princípio da congruência ou da adstrição, o provimento jurisdicional exarado nos limites do pedido, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente com base em toda a petição” (AgInt no AgInt no AREsp n. 1.933.262/GO, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. 7.10.2024, DJe 16.10.2024).

Em igual linha de intelecção, o seguinte julgado:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INEXISTÊNCIA. ACÓRDÃO QUE SE BASEOU NAS PROVAS DOS AUTOS. REEXAME. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não há falar em julgamento extra petita quando o julgador, mediante interpretação lógico-sistemática, examina a pretensão deduzida em juízo como um todo.

[...]

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 2.556.524/CE, Relator Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, SEGUNDA TURMA, j. 17.12.2025, DJEN 22.12.2025 – destaquei).

VII.2. Não incidência da preclusão *pro judicato* quanto a atos de impulsionamento do processo

Sem embargo da carência de julgados a respeito da (in)aplicabilidade da regra do art. 505 do Código de Processo Civil às decisões que determinam o sobrestamento do feito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já assentou não incidir a preclusão *pro judicato* para interditar novo exame judicial de aspectos instrutórios voltados ao regular desenvolvimento do processo, anotando caber “[...] ao juiz a direção, e não apenas o papel de espectador do processo, no qual deve intervir de modo a colaborar a que se atinja a máxima eficácia” (cf. AR n. 1.538/MG-AgR-AgR, Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA, TRIBUNAL PLENO, j. 4.10.2001, DJ 8.2.2002).

Por sua vez, nesta Corte, a jurisprudência se consolidou no sentido de que a decisão monocrática admitindo embargos de divergência não opera preclusão *pro judicato*, sendo viável ao colegiado reanalisar os pressupostos de admissibilidade do recurso uniformizador (cf. AgInt nos EREsp n. 956.942/RJ, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, j. 12.11.2019, DJe 20.11.2019), intelecção igualmente aplicável ao *decisum* que, em sede de agravo nos próprios autos, determina a subida de recurso especial, cujas conclusões podem ser posteriormente revistas (cf. AgInt nos EDcl no AgRg no REsp n. 1.328.789/SP, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. 1º.9.2020, DJe 20.10.2020).

Em todos esses precedentes, reconheceu-se não incidir a preclusão *pro judicato* no tocante a pronunciamentos jurisdicionais que, sem analisar *questões* controvertidas, apenas determinaram o impulsionamento do feito para oportuno e adequado julgamento, *ratio* extensível à ordem a suspensão do processo, cuja natureza

transitória outorga ao órgão jurisdicional a possibilidade de reavaliar a pertinência do sobrestamento.

VII.3. Responsabilidade e concursos de pessoas na prática de atos de improbidade

Apreciando imputação de atos ímprobos em concurso, esta Primeira Turma abraçou inteligência no sentido de que “o veto à solidariedade contido no art. 17-C, § 2º, da Lei 8.429/1992 deve ser interpretado restritivamente às hipóteses em que, após a análise das participações dos réus, seja viável ao julgador delimitar a responsabilidade de cada um nos danos a serem ressarcidos. Havendo, no entanto, participações de mesma intensidade entre todos os réus, não sendo possível precisar o quanto dos danos se imputa a cada um deles, senão que são eles causadores do dano em sua integralidade” (cf. AgInt no AREsp n. 1.485.464/SP, Relator Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, PRIMEIRA TURMA, j. 8.4.2025, DJEN 10.4.2025).

Tal entendimento foi reafirmado na assentada de 19.6.2025, concluindo-se que, tendo o *Parquet* narrado o grau de participação do réu para a consumação do ato ímprobo, de rigor limitar a responsabilidade patrimonial do agente a patamar proporcional à sua culpabilidade (cf. AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.309.192/MG, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. 10.6.2025, DJEN 25.6.2025).

A despeito de os apontados julgados tratarem de *condenação* de réus em litisconsórcio passivo pela prática de atos de improbidade, penso ser semelhante inteligência extensível ao Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), cuja cláusula obrigatória de reparação integral do dano deve ser aplicada tendo em conta a participação do agente no ilícito, na medida de sua culpabilidade.

VII.4. Controle judicial do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC)

Embora ausente análise, em caráter principal, da extensão – formal ou substancial – do controle judicial de estipulações constantes de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), a temática foi aventada, em *obiter dictum*, no voto-vogal proferido pelo Sr. Ministro Herman Benjamin quando do exame, pela Primeira Seção desta Corte, do Acordo nos EAREsp n. 102.585/RS, sob a relatoria do Sr. Ministro Gurgel de Faria, julgado em 9.3.2022.

Na ocasião, o Sr. Ministro Herman Benjamin consignou: *i)* ser legítimo o controle substancial da convenção, de modo a esquadriñar se seus parâmetros estão afinados à norma cristalizada no art. 17-B, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa; e *ii)* a possibilidade de homologação direta de avenças submetidas ao crivo desta Corte, *sem prejuízo de retorno dos autos à origem em hipóteses nas quais necessário avaliar contornos fáticos subjacentes à conduta ímproba*, consoante seguintes trechos:

Acompanho, no resultado, a solução emprestada ao caso pelo eminente Relator.

Porém entendo pertinente fazer alguns apontamentos sobre o papel do Judiciário no tocante à homologação de tais acordos na pendência do

processo, seja sob a regência da Lei 13.964/2019 (como no caso em debate), seja já à luz da Lei 14.230/2021.

Em uma primeira mirada, poderia se afirmar que o papel do juiz nestes casos é o de examinar, exclusivamente, a regularidade formal da avença, isto é, se o acordo preenche os requisitos legais para sua celebração, especialmente a capacidade dos celebrantes, licitude do objeto e a observância da forma prescrita ou não defesa em lei (art. 17, § 1º, da LIA, na redação da Lei 13.964/2019; e art. 104 do CC). Sob a ótica da Lei 14.230/2021, inclusive, compete ao juiz averiguar se o acordo prevê a reparação do dano e a reversão da vantagem indevida, que são condições formais para sua celebração (art. 17-B, I e II).

Já em uma segunda perspectiva, além dos requisitos formais dantes indicados, o juiz controlaria, também, o próprio conteúdo da convenção, verificando – após eventual oitiva das vítimas do dano reconhecido (que devem ser integradas ao debate) – se a avença atende as expectativas da coletividade à luz de particularidades subjetivas e objetivas da causa, bem como do princípio constitucional da razoável duração do processo, inclusive na fase satisfativa (arts. 5º, LXXVIII, da CF e 4º do CPC).

Esta última parece ser a melhor interpretação sobre o modo de se proceder no tocante aos acordos celebrados no curso das Ações de Improbidade Administrativa, considerando, até mesmo, que o art. 17-B, § 2º, da LIA, na redação dada pela Lei 14.230/2021 – já apontando diretriz interpretativa sobre o tema –, é expresso no sentido de que o acordo (sic: o seu conteúdo) deverá 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 caso”. Algo que também será avaliado pelo Judiciário no instante em que provocado a apreciar a avença, podendo, portanto, recusar a homologação quando entender que o conteúdo do acordo não preserva, à luz das particularidades da causa, o interesse público na tutela da probidade administrativa.

Entendo pertinente pontuar, também, que em alguns casos específicos não terá o STJ condições de aferir adequadamente se o conteúdo do acordo está em consonância com as diretrizes dantes estabelecidas, visto que a análise poderá depender de revolvimento de circunstâncias fáticas da causa (e da condenação). Para estas hipóteses anômalas, entendo, em primeira impressão sobre o tema, que deverá ser flexibilizado o rigor do art. 932, I, do CPC, para que a homologação do acordo seja submetida à análise das instâncias ordinárias, considerando os óbices das Súmulas 7/STJ e 279/STF. (cf. Acordo nos EAREsp n. 102.585/RS, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 9.3.2022, DJe 6.4.2022 – destaquei).

Tal diretriz hermenêutica visa a compatibilizar o relevante instrumento de solução consensual de conflitos e o atendimento ao *princípio da supremacia do interesse público*, uma vez que, embora confira preponderância à atuação das partes quanto à identificação dos meios idôneos à responsabilização do agente por atos de improbidade, sujeita a atuação dispositiva ao aval do Poder Judiciário, ao qual compete, em última análise, avaliar a compatibilidade da avença com a ordem jurídica.

Anotado o panorama jurisprudencial, finalizo com o exame do caso concreto.

VIII. Exame do caso concreto

No caso, em primeiro grau, juntamente com outros corréus, o Recorrente foi condenado pela prática dos atos ímprobos capitulados nos arts. 9º, I, XI e XII, 10, I, II e V, e 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa, às penas de (i) perda da função pública; (ii) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 6 (seis) anos; e (iii)

pagamento, a título de multa e ressarcimento ao erário, do montante de R\$ 1.020.000,00 (um milhão e vinte mil reais) (fls. 3.122/3.157e).

Em 12.12.2023 – no interregno entre o início do julgamento das Apelações (23.5.2023) e a proclamação final do resultado (12.3.2024) –, o *Parquet* estadual juntou aos autos cópia de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) firmado com o Recorrente, o qual abrangia as 3 (três) Ações de Improbidade relativas ao desvio de subvenções sociais destinadas a entidades associativas, requerendo: *i*) suspensão do processo para aguardar decisão homologatória em feito conexo; e *ii*) remessa dos autos ao Sr. Desembargador Relator da demanda com identidade de pedido e causa de pedir, para apreciação conjunta (fls. 3.472/3.474e).

O pedido de sobrestamento foi inicialmente acolhido (fls. 3.567/3.568e), sobrevindo, no entanto, ulterior reconsideração, sob o fundamento de não ser apropriada a suspensão de processo com julgamento já iniciado, consoante decisão proferida em 11.3.2024 (fls. 3.621/3.622e).

Em seguida, após concluído o julgamento das Apelações (fls. 3.634/3.636e), o Sr. Desembargador Relator, mediante decisão monocrática (fls. 3.640/3.646e) ulteriormente confirmada no julgamento de Agravo Interno (fls. 3.721/3.727e) e de Embargos Declaratórios (fls. 3.736/3.742e), rejeitou a homologação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), pelos seguintes fundamentos: *i*) o art. 17-B, I, da Lei n. 8.429/1992, exige a obrigação de reparação integral do dano, tendo a avença, no entanto, limitado o dever de ressarcimento a 50% (cinquenta por cento) do prejuízo causado; *ii*) a par da recomposição do erário, não foram previstas outras sanções, contrariando a *ratio* do instituto e transmudando a Ação de Improbidade em mero instrumento de ressarcimento de danos; e *iii*) não consta do negócio processual tópico formal e específico a respeito do atendimento ao comando do art. 17-B, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, segundo o qual o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) deve 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 caso.

VIII.1. Ausência de preclusão *pro judicato* e de julgamento *extra petita*

Diante desse cenário, impõe-se rejeitar as teses de *error in procedendo* incorrido pelo tribunal de origem.

Com efeito, a reconsideração da decisão que determinou o sobrestamento foi proferida em 11.3.2024 e o Recorrente, a despeito de regularmente cientificado, somente suscitou a suposta ocorrência de preclusão *pro judicato* em 26.4.2024 quando da interposição de Agravo Interno contra a decisão que rechaçou a homologação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) (fls. 3.653/3.667e), *tratando-se, portanto, de alegação tardia já acobertada pela preclusão temporal*.

De todo modo, à vista do aspecto efêmero da decisão de suspensão do processo, sobre ela não incide a preclusão *pro judicato* descrita no art. 505 do Código

de Processo Civil, a qual somente atinge as questões já decididas, vale dizer, os pontos de índole fático-jurídica que interfiram na solução do caso, não sendo essa a hipótese da mera ordem de paralisação temporária do trâmite processual.

A seu turno, igualmente não se vislumbra ter a Corte a qua incorrido em julgamento *extra petita* ao rejeitar a homologação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), uma vez que, conquanto, sob o prisma literal, somente formalizado pedido de suspensão do processo (fls. 3.472/3.473e), a eficácia da convenção, ao fim e ao cabo, estava sujeita ao escrutínio do Relator das Apelações, na linha do art. 932, I, do Código de Processo Civil, porquanto possuía aptidão intrínseca para afetar a cognição judicial a respeito dos fatos em julgamento.

Nessa ambiência, o voto condutor do acórdão impugnado reconheceu que a transação firmada entre as partes abarcava 3 (três) Ações de Improbidade Administrativa, razão pela qual “[...] apresentado um acordo entabulado, englobando fatos de diversos processos, inclusive deste, não há julgamento *extra petita* ao promover este Juízo a análise do acordo” (fl. 3.727e).

De fato, a leitura da cláusula 2.2 do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) evidencia, em consonância com o art. 17-B, § 1º, III, da Lei n. 8.429/1992, *ter sido assumida a obrigação de levar o pacto à homologação judicial em cada uma das 3 (três) Ações de Improbidade em grau recursal por ele abrangidas*, cujo assentimento era indispensável à sua produção de efeitos (fl. 3.487e):

2.2. Firmado o presente instrumento consensual, comprometem-se as partes a remeter o Acordo de Não Persecução Cível à homologação judicial, nos autos da Apelação Cível 202100717701 (Número de Origem: 201554000496; Número Único: 0001740- 75.2015.8.25.0040) e dos processos conexos: Apelação Cível 202200800261 (Número de Origem: 201554000497 - Número Único: 0001741-60.2015.8.25.0040); Apelação Cível 202000734686 (Número de Origem: 201654101502 - Número Único: 0007370-78.2016.8.25.0040), para fins e efeitos de homologação (art. 17-B, §1º, III, da LIA) (destaquei).

Assim, o sobrestamento do processo não teria o condão de atingir os objetivos almejados pela avença, *cuj a produção de efeitos estava condicionada ao assentimento judicial manifestado em todas as Ações de Improbidade*, sendo de todo irrelevante aguardar decisão homologatória em apenas uma para, posteriormente, exigir igual assentimento nas demais.

Por isso, ainda que tenha havido apenas pedido expresso de suspensão do processo, a decisão do tribunal *a quo* foi tomada mediante análise do pleito em consonância com os termos do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), procedimento lastreado no art. 322, § 2º, do Código de Processo Civil, não havendo, portanto, julgamento *extra petita*.

Ainda, o fato de a mesma avença ter sido avalizada nos demais feitos por ela abarcados não interfere na conclusão ora alcançada, na medida em que, além de a instância ordinária ter consignado a necessidade de chancela judicial nestes autos para a produção dos respectivos efeitos, a própria leitura da sobredita cláusula 2.2 exprime

intelecção clara no sentido de ratificação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) em todos os feitos, e não em apenas um deles.

À vista do regramento previsto no art. 932, I, do Código de Processo Civil – a teor do qual, nos tribunais, incumbe ao Relator, entre outros pontos, “[...] homologar autocomposição das partes” –, viabilizar compreensão de que bastava o assentimento judicial formalizado em apenas um dos processos permitiria a violação ao *princípio do juiz natural* e às regras de competência jurisdicional, mediante direcionamento do pedido ao órgão julgador eleito pelas partes em detrimento dos demais.

Daí a pertinente advertência formalizada no voto condutor do acórdão recorrido ao salientar que, versando o ajuste em foco a respeito de fatos discutidos em diversos processos, inclusive no caso dos autos, “[...] não cabe às partes a fixação do juízo competente” (fl. 3.727e), exigindo-se, em verdade, o estrito cumprimento às regras processuais.

VIII.2. Limitação da responsabilidade patrimonial em contextos de concurso de agentes

Noutro giro, ainda que o tribunal de origem tenha refutado a homologação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) calcado em supostos vícios formais, as máculas aventadas na origem não constituem, por si sós, óbice à chancela do ajuste.

Primeiramente, como assinalado pela Corte de origem (fl. 3.725e), mediante a cláusula 2.1 da convenção, o Recorrente assumiu a responsabilidade de arcar com a reparação de danos ao erário no patamar de 50% (cinquenta por cento) do prejuízo causado, estipulação, em princípio, em contraste com a norma constante do art. 17-B, I, da Lei n. 8.429/1992, a qual exige previsão de integral ressarcimento ao erário.

Ocorre que a Ação de Improbidade foi ajuizada contra o Recorrente em concurso de pessoas com 7 (sete) outros corréus, os quais, na linha do art. 17-C, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, respondem pelos prejuízos causados na medida de sua participação, vedado o reconhecimento de solidariedade passiva. Assim, diante da pluralidade de pessoas imputadas, *não há óbice à atribuição de responsabilidade pessoal em patamar inferior à integralidade do dano, desde que seja possível mensurar a concorrência do agente para a sua consumação.*

Anote-se, ainda, que a restrição da responsabilidade a 50% (cinquenta por cento) do desfalque patrimonial não foi fixada de maneira aleatória, mas, sim, sob a ótica de parâmetros reconhecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe em casos correlatos, como consta expressamente do preâmbulo do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) (fl. 3.485e):

CONSIDERANDO que as premissas fáticas acima delineadas legitimam o entendimento de que a conduta atribuída ao COMPROMISSÁRIO, nos fatos objeto das ações civis públicas em testilha, à luz do parâmetro delineado pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, no julgamento da Apelação Cível 202100717701, deu causa a 50% (cinquenta por cento) do prejuízo causado ao erário do ESTADO DE SERGIPE, como

consequência dos repasses das verbas de subvenção da ALESE às entidades acima mencionadas (destaques meus).

Portanto, com amparo na exegese conjunta dos arts. 17-B, I, e 17-C, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, tratando-se de demanda aforada contra diversos réus em litisconsórcio, não há impedimento à formalização de ajuste individual que contemple o dever de recomposição do erário em patamar inferior à integralidade do dano quando possível mensurar a respectiva contribuição causal, o que foi observado na hipótese.

VIII.3. Compromissos assumidos no Acordo de Não Persecução Civil (ANPC)

Sob prisma distinto, não obstante o tribunal de origem tenha assentado a impropriedade de homologar Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) que preveja apenas o dever de reparar o dano, *a regra plasmada no art. 17-B, I e II, da Lei n. 8.429/1992, exige, como requisitos mínimos de avenças dessa natureza, o dever recomposição patrimonial e a reversão da vantagem indevida obtida à pessoa jurídica lesada, sem prejuízo, de maneira contingente, da fixação de sanções alternativas em favor do interesse público e das boas práticas administrativas, consoante previsto no art. 17-B, § 6º, do mesmo diploma normativo.*

Assim, diversamente do entendimento adotado na origem, *sob a ótica formal, uma vez previstos tais deveres, descabe exigir, em caráter geral, a veiculação de outras modalidades sancionatórias para além daquelas previstas em lei como essenciais à higidez da convenção.*

De toda sorte, ainda que aplicável a equivocada premissa jurídica invocada pelo tribunal *a quo*, o pacto firmado entre o *Parquet* e o Recorrente contemplou, a par do dever de restituição, o pagamento de multa civil no valor de R\$ 250.962,63 (duzentos e cinquenta mil, novecentos e sessenta e dois reais e sessenta e três centavos), de modo que houve concordância das partes com a fixação de consequências jurídicas superiores ao patamar mínimo previsto em lei (fls. 3.476/3.490e).

VIII.4. Controle do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) à luz do art. 17-B, § 2º, da Lei n. 8.429/1992

Sob ângulo diverso, malgrado ter o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe exigido, para efeito de cancelar a convenção, tópico formal debruçando-se acerca dos parâmetros previstos no art. 17-B, § 2º, da Lei n. 8.429/1992 – tese despida de amparo legal, pois a Lei de Improbidade Administrativa, como ressaltado, adota as balizas estampadas no apontado preceito de lei como diretriz a ser observada pelas partes contratantes, sem impor item específico a esse respeito no instrumento convencional –, descabe acolher, desde logo, a pretensão subsidiária de homologação direta e imediata do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) por esta Corte.

Isso porque, superado o suposto vício formal, *ainda assim seria de rigor o exercício de controle substancial do ajuste tendo em mira o princípio da supremacia do interesse público, considerando-se, ainda, 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*, como determina o art. 17-B, § 2º, da Lei n. 8.429/1992.

A legislação, por conseguinte, impõe ao Poder Judiciário o dever de aferir se a convenção atende às expectativas da coletividade à luz de particularidades subjetivas e objetivas da causa, descabendo limitar o aparato jurisdicional a mero instrumento de chancela sem poder de veto às deliberações consensuais, sob o risco de apequenar o seu imanente papel no tocante à tutela da probidade administrativa.

O cumprimento desse dever é especialmente relevante diante das particularidades do caso, pois necessário avaliar se as cláusulas do acordo – que, em síntese, veiculam apenas obrigações pecuniárias de reparação do dano e pagamento de multa – ajustam-se à gravidade do cenário fático narrado na sentença de primeiro grau, na qual consignado que “[...] todo o esquema tinha como peça chave o Requerido LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO, haja vista que o Deputado *negociou o montante das verbas de subvenções sociais; era o responsável por indicar a Associação beneficiada com tais verbas, indicando uma entidade pertencente à sua família e que levava o nome da sua mãe, cuja presidente era sua tia, e que firmou contratos fraudulentos com seus antigos assessores e amigos de longa data*” (fl. 3.138e – destaque meu).

Não se desconhece, por outro lado, ser dado a este Tribunal Superior, quanto a Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) submetido a controle diretamente na instância especial, desde logo avaliar a pertinência jurídica entre as cláusulas nele pactuadas e o atendimento ao *princípio da supremacia do interesse público*, incumbência hodiernamente atribuída ao Relator, nos termos dos arts. 932, I, do Código de Processo Civil e 34, IX, do RISTJ.

Tal possibilidade, no entanto, revela-se inaplicável ao caso dos autos, pois: *i)* o ajuste foi apresentado ao Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, ao qual competia realizar, com proeminência, o respectivo controle finalístico, não apenas sob ótica formal; *ii)* o cenário fático subjacente à controvérsia não está perfeitamente delineado, uma vez que, embora ultimado o julgamento das Apelações (fls. 3.634/3.636e), ainda resta pendente a publicação do respectivo acórdão, como ressaltado nas razões recursais (fl. 3.479e), dificultando o exame claro e detido de todos os contornos da lide; e *iii)* inaugurar juízo de valor a respeito da higidez substantiva da avença, quando ausente delineamento factual preciso e pronunciamento próprio do tribunal *a quo*, pode implicar supressão de instância e revolvimento de provas vedado pela Súmula n. 7/STJ.

Por isso, adotando a percuciente ponderação exarada pelo Sr. Ministro Herman Benjamin no voto-vogal proferido no Acordo nos EAREsp n. 102.585/RS, as particularidades da causa impõem seja determinado o retorno dos autos à origem para

nova análise do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), descabendo o seu exame inaugural nesta instância.

Posto isso, **DOU PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso Especial para anular a decisão que rejeitou a homologação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), determinando o retorno dos autos à origem, a fim de que avalie a possibilidade de cancelar o ajuste, mediante exercício de controles formal e substancial de sua compatibilidade com o *princípio da supremacia do interesse público* e com as normas plasmadas no art. 17-B da Lei n. 8.429/1992, especialmente em relação à suficiência das obrigações nele previstas para o sancionamento de fatos de elevada gravidade, nos termos expostos.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2025/0280054-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.263.884 / SE

Números Origem: 00017416020158250040 17416020158250040 201554000497 202200800261
202400824005

PAUTA: 02/06/2026

JULGADO: 02/06/2026

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ODIM BRANDÃO FERREIRA**

Secretária

Bela. **ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO

ADVOGADOS : JOSE LAURO SEIXAS LIMA - SE005579

MATEUS RESENDE VILELA - MG192008

ADVOGADOS : YASMIN BREHMER HANDAR - DF064819

JOSE LAURO SEIXAS LIMA - DF064010

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa - Enriquecimento ilícito

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. **MATEUS RESENDE VILELA**, pela parte **RECORRENTE**:
LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia **PRIMEIRA TURMA**, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A **PRIMEIRA TURMA**, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso
especial para anular a decisão que rejeitou a homologação do Acordo de Não Persecução
Civil (ANPC), determinando o retorno dos autos à origem, a fim de que avalie a
possibilidade de cancelar o ajuste, mediante exercício de controles formal e substancial de
sua compatibilidade com o princípio da primazia do interesse público e com as normas
plasmadas no art. 17-B da Lei n. 8.429/1992, especialmente em relação à suficiência das
obrigações nele previstas para o sancionamento de fatos de elevada gravidade, nos termos
do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e
Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

C5426155514784591029@ 2025/0280054-0 - REsp 2263884