



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

**NOTA TÉCNICA – PROPOSIÇÃO 1.00873/2021-72 DO CONSELHO NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO – DISCIPLINA OS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL**

1 – CONTEXTUALIZAÇÃO

O documento em análise é a proposta de Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que visa regulamentar o acordo de não persecução civil, conforme previsto no artigo 17-B da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Identificada como Proposição nº 1.00873/2021-72, busca estabelecer diretrizes e procedimentos para a celebração desses acordos no âmbito do Ministério Público, considerando as modificações introduzidas pelas Leis nº 13.964/2019 e 14.230/2021.

A Resolução proposta abrange aspectos fundamentais do acordo de não persecução civil, incluindo disposições gerais, modalidades de acordo, conteúdo do instrumento, procedimento de negociação, controle e homologação, entre outros. O objetivo é proporcionar estrutura clara e uniforme para a aplicação deste instrumento jurídico, buscando equilibrar a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa com a eficiência e celeridade na resolução de casos de improbidade administrativa.

Atualmente, a proposta encontra-se em fase de análise e discussão no CNMP, tendo passado por várias revisões e incorporado sugestões de diferentes ramos do Ministério Público e outras entidades interessadas. Neste contexto, o Grupo de Apoio em Acordos de Não Persecução Civil e Termos de Ajustamento de Conduta se propõe a oferecer contribuições adicionais à proposta.

2 - O CONTROLE DO NÃO OFERECIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Consta na proposição de resolução que o membro do Ministério Público poderá recusar-se a oferecer proposta de acordo de não persecução civil ou rejeitar proposta oferecida pelo investigado ou demandado, quando constatar, no caso concreto, que o ajuizamento da ação de improbidade administrativa ou o seu prosseguimento é mais conveniente ao interesse público.

Trata-se de medida acertada e que prestigia a avaliação do interesse público pelo órgão ministerial. Todavia, considerando a similaridade entre os institutos do Acordo de Não Persecução Civil e Não Persecução Penal, esse posicionamento deve admitir revisão pelos órgãos de controle do Ministério Público – Procura-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

dor-Geral de Justiça ou Câmaras de Coordenação e Revisão, nos mesmos moldes previstos no artigo 28-A do Código de Processo Penal, caso haja provocação do interessado.

Propõe-se, assim, que o art. 3º, parágrafo único, tenha a seguinte redação:

A decisão do membro do Ministério Público de não celebrar acordo em matéria de improbidade administrativa, nas hipóteses referidas no caput deste artigo, é suscetível de revisão pelo órgão competente do Ministério Público, caso haja provocação do interessado, no prazo de 10 dias contados da sua notificação da decisão proferida nos autos.

3 - O RECONHECIMENTO DA RESPONSABILIDADE PELO ILÍCITO

A exigência de reconhecimento explícito de responsabilidade como condição para a celebração de acordos de não persecução civil pode constituir obstáculo à efetividade deste instrumento jurídico. Essa imposição, embora aparentemente alinhada com os princípios de responsabilização por atos de improbidade administrativa, pode desencorajar potenciais acordos e prejudicar o interesse público na resolução célere e eficaz desses casos.

É importante considerar que o objetivo primordial do ANPC é proporcionar uma solução mais rápida e eficiente para casos de improbidade administrativa, priorizando a reparação do dano ao erário e a aplicação de medidas que previnam futuros atos ilícitos. Nesse contexto, a insistência no reconhecimento formal de culpa pode ser contraproducente, especialmente em casos em que o investigado ou réu, embora disposto a reparar o dano e submeter-se a sanções, não se sente confortável em admitir explicitamente a responsabilidade por razões diversas, incluindo possíveis impactos em sua reputação ou em outras esferas de responsabilização.

A flexibilização desse requisito não implica em impunidade ou falta de responsabilização. O acordo, por sua própria natureza, já pressupõe a aceitação de certas obrigações e sanções por parte do celebrante, o que, indiretamente, já denota reconhecimento da irregularidade de sua conduta. A ênfase deve recair sobre os resultados práticos do acordo - como a reparação do dano, o perdimento/reversão de bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a aplicação de multas, a adoção de medidas de *compliance*, entre outros, que possuem maior relevância que uma declaração formal de culpa.

Em outros institutos jurídicos no Sistema Brasileiro Anticorrupção, como o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), não se requer uma confissão explícita de culpa, prestigiando-se a colaboração efetiva e a reparação do dano. Essa abordagem tem se mostrado eficaz em incentivar a resolução consensual de casos complexos de corrupção e improbidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

Além disso, a flexibilização do reconhecimento de responsabilidade pode ser crucial para viabilizar acordos em casos de genuína controvérsia sobre a caracterização do ato de improbidade ou sobre o grau de envolvimento do investigado. Em tais situações, um acordo que permita a reparação do dano e a aplicação de outras medidas preventivas ou punitivas, sem necessariamente implicar em admissão formal de culpa, pode ser mais benéfico ao interesse público do que um longo e incerto processo judicial.

Por fim, é importante ressaltar que a flexibilização proposta não significa eliminação da responsabilização. O acordo deve conter cláusulas que assegurem a reparação do dano, a aplicação de sanções proporcionais e a implementação de medidas que previnam futuros atos de improbidade. O foco deve ser na efetividade prática do acordo, e não na formalidade da admissão de culpa.

Em conclusão, a flexibilização do requisito de reconhecimento explícito de responsabilidade nos acordos de não persecução civil alinha-se com os princípios de eficiência e interesse público que norteiam a Administração Pública. Essa abordagem tem o potencial de aumentar a eficácia do ANPC como instrumento de resolução de casos de improbidade administrativa, promovendo uma cultura de consensualidade e reparação efetiva, sem comprometer os objetivos fundamentais de proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa.

4 - PROPOSTA DE INCLUSÃO DE DISPOSITIVO PARA ACOLHER “ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL PRODUTO DE COLABORAÇÃO CRIMINAL”, CONSIDERANDO O TEMA 1043 APRECIADO PELO STF

Em 03.07.2023, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Tema 1043, no regime de repercussão geral, no ARE nº 1175670, com as seguintes teses já publicadas, acerca da utilização da colaboração premiada e seus efeitos no sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa:

“É constitucional a utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, observando-se as seguintes diretrizes:

(1) Realizado o acordo de colaboração premiada, serão remetidos ao juiz, para análise, o respectivo termo, as declarações do colaborador e cópia da investigação, devendo o juiz ouvir sigilosamente o colaborador, acompanhado de seu defensor, oportunidade em que analisará os seguintes aspectos na homologação: regularidade, legalidade e voluntariedade da manifestação de vontade, especial-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

mente nos casos em que o colaborador está ou esteve sob efeito de medidas cautelares, nos termos dos §§ 6º e 7º do artigo 4º da referida Lei 12.850/2013;

(2) As declarações do agente colaborador, desacompanhadas de outros elementos de prova, são insuficientes para o início da ação civil por ato de improbidade;

(3) A obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização;

(4) O acordo de colaboração deve ser celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e devidamente homologado pela autoridade judicial;

(5) Os acordos já firmados somente pelo Ministério Público ficam preservados até a data deste julgamento, desde que haja previsão de total ressarcimento do dano, tenham sido devidamente homologados em Juízo e regularmente cumpridos pelo beneficiado".

O julgamento do Tema 1043 interfere no regime legal dos acordos de não persecução civil da LGIA, se admitida a modalidade de "ANPC de colaboração", com pessoas físicas.

A razão é simples: a colaboração premiada, como bem pontuada nas Teses, está regulada pela Lei nº 12.850/2013, que constitui "negócio jurídico-processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos" (art. 3º-A). A colaboração deve lograr os seguintes resultados: "I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada." (art. 4º). A colaboração explicitamente se qualifica como "meio de obtenção de prova", útil para lograr efetividade na concretização dos resultados acima elencados.

Tal como versado na minuta sob apreciação no CNMP, há clara ampliação da funcionalidade do ANPC para agasalhar finalidades probatórias.

Conforme o art. 5º, "O acordo de não persecução civil pode ser de pura reprimenda ou de colaboração, neste último caso diante da complexidade dos fatos ou da participação de outros envolvidos." Delineando o regime da segunda modalidade, dispõe o art. 7º que "O acordo de colaboração visa à obtenção de informa-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

ções e meios de prova que comprovem o ilícito, e pressupõe utilidade e interesse públicos.”

A leitura dos parágrafos do artigo 7º citado mostra que sua construção segue nitidamente o regime legal inscrito no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013, a denominada “Lei Anticorrupção”, que trata da responsabilidade administrativa e civil objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira.

Considerando o acolhimento da modalidade ANPC de colaboração, há necessidade de inclusão de dispositivo para gizar a relação entre as teses já deliberadas pelo STF no Tema 1043 e o futuro regramento nacional a ser aprovado pelo CNMP.

A colaboração devidamente homologada no juízo criminal competente deve produzir benefícios à pessoa física colaboradora, no âmbito de sua responsabilidade criminal e de sua responsabilidade por improbidade, decorrentes dos mesmos fatos. Deveras, seria ofensivo à atuação racional e sistemática do Estado no enfrentamento de práticas de corrupção, não oferecer proteção e tratamento benéfico à pessoa física colaboradora. Este tratamento favorável sistemático fortalecerá a atratividade da colaboração premiada, na persecução e obtenção de seus resultados legais, dentro do Sistema Brasileiro Anticorrupção.

Assentando-se nas bases conceituais das Teses, a colaboração premiada oferecerá à pessoa física similar tratamento favorável, tal qual conferido à pessoa jurídica, através de ANPC de colaboração, no campo da improbidade.

A celebração de colaboração criminal e sua homologação por juiz criminal devem deflagrar, de forma automática, este tratamento sancionador favorável em prol do colaborador pessoa física na improbidade.

Neste ponto, surge um problema constitucional: o juiz criminal não tem função jurisdicional para fixar o grau de benefícios a serem concedidos em favor de pessoas físicas colaboradoras. Inexiste base normativa para esta concentração de poderes homologatórios no âmbito criminal.

Este problema não é resolvido, quando previsto em normas internas de organização do MP, que a atuação criminal e civil no caso concreto estão atribuídas ao mesmo membro do MP. Com efeito, essas atuações não raro são conduzidas por membros do MP, titulares de ofícios distintos, alocados em campos temáticos diferentes, ambos com independência funcional, de modo que a atuação criminal de certo membro do Parquet não revela qual será a atuação civil do MP, no caso concreto. De todo modo, não é possível cogitar de jurisdição unificada, para fins de homologação.

A possibilidade de colaboração premiada em gerar efeitos sancionatórios na improbidade administrativa, para pessoas físicas, suscita o mesmo problema da celebração de acordos de leniência com adesão de pessoas físicas; (i) apuração



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

e tipificação dos atos ilícitos no sistema tipificatório da LIA, (ii) exame da licitude, pertinência e utilidade dos “meios de prova” oferecidos na colaboração, visando a subsunção de condutas na LIA; (iii) fixação das sanções legais devidas, conforme o sistema sancionatório da LIA; e (iv) fixação de benefícios sancionatórios em prol do colaborador, em vista dos resultados perseguidos e cooperação processual.

Admitida a utilização de colaboração criminal na improbidade em benefício de pessoa física colaboradora, entende-se que, nesta situação hipotética, **a negociação e fixação de benefícios individualizados em prol do colaborador se faça através de “ANPC produto de colaboração criminal”, aproveitando-se a modalidade prevista na Minuta de Resolução.**

Esta solução preservaria o modelo legislativamente admitido no domínio da improbidade (art. 17-B), e não contrariaria as Teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal. Tratar-se-ia de interpretação que considera a autonomia constitucional na improbidade, bem como a inafastabilidade da jurisdição civil no processamento e julgamento de atos de improbidade (art. 37, §4º). Em termos de regulamentação, este “ANPC de colaboração”, vinculado a certa colaboração premiada criminal homologada, deverá observar o seguinte regime, igualmente inspirado no art. 16 da Lei nº 12846/2013, do qual merecem destaque as seguintes adequações:

- (i) Haveria obrigatoria homologação judicial perante o juízo civil competente para processar e julgar a AIA, quando necessária para individualizar os benefícios sancionatórios, conforme o conteúdo da colaboração premiada criminal;
- (ii) Haveria concessão de redução de sanções em patamar não superior a 2/3 (dois terços), observado o princípio da proporcionalidade;
- (iii) Preservar-se-ia o dever de ressarcimento do dano material causado ao erário, conforme o caso;
- (iv) Haveria o dever de plena cooperação processual, incluindo o correlato custeio;
- (v) Dever-se-iam ser estabelecidas as obrigações adequadas, necessárias e proporcionais para assegurar a efetividade da colaboração na improbidade e resultado útil do processo;
- (vi) Como não estabelecida no Tema 1043, não haveria obrigatoriedade de aprovação pelo órgão superior do MP competente;
- (vii) Não se admitiria desistência no ANPC produto de colaboração criminal, visto que é derivada de colaboração criminal homologada;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

(viii) Em caso de descumprimento do ANPC produto de colaboração criminal, a pessoa física ficaria impedida de celebrar novo ANPC pelo prazo de 3 (três) anos;

(ix) Haverá constituição de título executivo judicial, que, em sendo descumprido o seu conteúdo, deverá ser executado, nos termos da legislação processual civil.

Assim, propõe-se inclusão de novo artigo – ora indicado como art. 7º-A com a seguinte redação:

Art. 7º-A. Por meio de “ANPC produto de colaboração criminal”, admitir-se-á a utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei 12.850/2013, no âmbito civil, no sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, observadas as teses jurídicas firmadas no Tema 1043, em repercussão geral, pelo STF.

§1º. Observando o conteúdo da colaboração premiada homologada em juízo criminal, o “ANPC produto de colaboração criminal” deve ser celebrado pelo membro do Ministério Público, com a oitiva da pessoa jurídica interessada e devidamente homologado pela autoridade judicial civil competente, nos termos do art. 17-B da LIA;

§2º Como produto de homologação criminal judicial, é facultativa a aprovação dessa modalidade específica de ANPC de colaboração, 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;

§3º As declarações do agente colaborador, desacompanhadas de outros elementos de prova, são insuficientes para o início da ação civil pública por ato de improbidade.

§4º A obrigação de ressarcimento do dano material causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização;

§5º Restando comprovada no procedimento administrativo, no qual se formalizará o ANPC produto de colaboração criminal, a impossibilidade de ressarcimento integral do dano, o membro do Ministério Público poderá, em despacho fundamentado à luz das circunstâncias do caso concreto e considerando o interesse público, não incluir/reduzir o valor dos juros legais no montante integral do dano para a celebração do ANPC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE ASSESSORAMENTO EM ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

5- CONCLUSÕES

Com base no exposto acima, espera-se poder contribuir para os debates em curso no Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público, na busca pelo objetivo de aperfeiçoamento do acordo de não persecução civil, comum a todos os ramos do Ministério Público Brasileiro.

Brasília, 04 de setembro de 2024.

ARMANDO CESAR MARQUES DE CASTRO

Procurador da República
Coordenador do GA-ANPC

JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA

Procurador Regional da República
Coordenador-Adjunto do GA-ANPC

HAYSSA KYRIE MEDEIROS JARDIM

Procuradora da República
Membra do GA-ANPC

MARINO LUCIANELLI NETO

Procurador da República
Membro do GA-ANPC

PAULA CRISTINE BELLOTTI

Procuradora da República
Membra do GA-ANPC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRM-JAL-SP-00002944/2024 DESPACHO nº 1023-2024**

Signatário(a): **ARMANDO CESAR MARQUES DE CASTRO**

Data e Hora: **04/09/2024 08:37:57**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MARINO LUCIANELLI NETO**

Data e Hora: **04/09/2024 09:02:58**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **HAYSSA KYRIE MEDEIROS JARDIM**

Data e Hora: **04/09/2024 11:10:50**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSE ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA**

Data e Hora: **04/09/2024 18:09:52**

Assinado em nuvem

Signatário(a): **PAULA CRISTINE BELLOTTI**

Data e Hora: **08/09/2024 18:04:41**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave fec1b56e.56bb3194.2912ce9d.9b5a428b