



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.175.650/PR**

**RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES**

**RECORRENTE: MILTON ANTÔNIO DE OLIVEIRA DIGIÁCOMO**

**ADVOGADO: RAFAEL JÚNIOR SOARES**

**RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**

**MEMORIAL ARESV/PGR Nº 893081/2022**

## **MEMORIAL**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1043. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. POSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Há, atualmente, previsão legal expressa para a celebração de acordo de colaboração nas ações civis por improbidade administrativa (art. 17-B da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021).
2. O emprego da colaboração premiada, na esfera da responsabilização por improbidade administrativa, não resulta em livre disponibilidade do patrimônio público e tem como finalidade a efetiva preservação do interesse público.
3. A contribuição do instituto para o combate à corrupção e para a satisfação do interesse público evidenciam a necessidade de que a inovação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

legislativa trazida à Lei 8.429/1992 seja respaldada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

– Manifestação pelo desprovimento do recurso e fixação de tese no sentido de que se admite o uso da colaboração premiada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

**Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,**

**Excelentíssimas Senhoras Ministras,**

**Excelentíssimos Senhores Ministros,**

Trata-se de recurso extraordinário, *leading case* do Tema 1043 da sistemática da Repercussão Geral, referente à “*possibilidade de utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público*”.

Iniciado o exame de mérito em 2/6/2021, após o voto do eminente Relator, que negava provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, o julgamento foi suspenso em razão de pedido de vista do Ministro Dias Toffoli. No último dia 29 de novembro, o processo foi devolvido para continuidade do julgamento, com previsão de análise em sessão virtual agendada para o período de 9 a 16/12/2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao reconhecer a existência de repercussão geral, essa Suprema Corte destacou, como pontos a serem levados em consideração no julgamento, especialmente: *(i)* a potencial ofensa ao princípio da legalidade, tendo em vista a norma do art. 17, § 1º da Lei 8.429/1992, que vedava expressamente a utilização de acordo ou transação nas ações objeto daquela lei; *(ii)* os limites à disponibilidade de bens e interesses públicos, face à imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao Erário ; e *(iii)* os efeitos de eventual colaboração premiada realizada pelo Ministério Público em relação às demais ações de improbidade movidas pelos mesmos fatos, em virtude da existência de legitimidade concorrente.

Quanto à suposta vedação legal para o uso da colaboração premiada no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, tendo em vista o disposto na antiga redação do art. 17, § 1º da Lei 8.429/1992, é importante ressaltar que o referido dispositivo foi alterado, inicialmente, pela Lei 13.964/2019, e, posteriormente, revogado pela Lei 14.230/2021, que, de forma mais abrangente, promoveu alterações na Lei de Improbidade Administrativa.

**Atualmente, a norma admite expressamente a celebração de acordo de não persecução cível nas ações contempladas pela Lei 8.429/1992, estabelecendo, inclusive, os critérios para sua utilização.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> *“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:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Desse modo, a conformidade da utilização do instituto da colaboração premiada no âmbito da ação civil pública por improbidade com a ordem jurídico-constitucional fica evidenciada pela própria iniciativa do legislador, que previu, de modo expresso, a possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil pelo Ministério Público nas demandas propostas com base naquela lei.

---

*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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ressalte-se que, mesmo antes da citada alteração legislativa, a Procuradoria-Geral da República já destacava seu entendimento pela possibilidade de uso do instituto da chamada delação premiada nas ações civis por ato de improbidade administrativa.

Isso porque, embora a Lei 8.429/1992 tenha caráter e sanções afetos ao âmbito civil e a colaboração premiada seja voltada, predominantemente, à esfera criminal, as inovações trazidas ao ordenamento processual pelo Código de Processo Civil de 2015 e a cláusula geral de negociação sobre o procedimento já autorizavam a utilização do acordo de colaboração nas investigações por ato de improbidade administrativa.

O papel do juiz, como harmonizador natural dos interesses sociais, é o de atuar na busca da conciliação das divergências. Para alcançar a pacificação das controvérsias da melhor maneira possível, há o julgador de propiciar espaços de diálogo entre as posições contrapostas, objetivando a melhor solução do conflito.

Além disso, não há que se falar em inconstitucionalidade por possível afronta ao princípio da indisponibilidade de bens e interesses públicos, em face da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário.

---

*práticas administrativas.*

*§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A celebração de acordos de colaboração em ações de improbidade administrativa traduz-se em efetiva preservação do interesse público, sendo certo que tais acordos objetivam, sobretudo, a cessação, responsabilização e prevenção de atos de corrupção.

Dessa forma, entendendo que o interesse público corresponde, principalmente, à concretização de uma atividade administrativa proba e lícita, a pactuação de acordos cooperativos em ações de improbidade não importa em esvaziamento ou mitigação da tutela do patrimônio público. Pelo contrário, a medida favorece o controle da improbidade e a preservação do interesse público.

Por outro lado, no que concerne aos efeitos de eventual colaboração premiada realizada pelo Ministério Público em relação a possíveis outras ações de improbidade movidas pelos mesmos fatos, tendo em vista a existência de legitimidade concorrente, nos termos do art. 129, § 1º, da Constituição Federal, cumpre fazer alguns esclarecimentos.<sup>2</sup>

2 Neste aspecto, registre-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 7042 e 7043, que impugnavam vários dispositivos da Lei 14.230/2021, entre eles o que previa a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas para, entre outras determinações: “(a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil”. (Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Ata nº 24, de 25/8/2022. DJe nº 177, de 2/9/2022).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É crucial perceber que existem diferenças no interesse e na atuação jurisdicional dos legitimados que justificam a outorga de prioridade ao Ministério Público na propositura da ação civil por improbidade, bem como na discricionariedade para o uso do acordo de colaboração premiada.

A promoção da ação civil pública por ato de improbidade pelo Ministério Público tem previsão constitucional e corresponde ao desempenho da própria missão constitucional do órgão de proteção do patrimônio público e da probidade administrativa, traduzindo-se em verdadeira tutela de interesse público primário.

Já a pessoa jurídica interessada, embora detenha inegável legitimidade ativa *ad causam* e interesse na apuração das irregularidades, tem a previsão de sua legitimidade restrita à lei e age, essencialmente, na busca pelo ressarcimento do prejuízo ao seu patrimônio, na defesa de interesse público secundário.

Ademais, conforme previsto no art. 17-B, § 1º, I da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela novel legislação, a celebração do acordo de não persecução civil passaria pela oitiva do ente federativo lesado.

A referida previsão legislativa explicitou as diferenças entre o interesse e a atuação jurisdicional dos legitimados, de modo a justificar a outorga preferencial ao Ministério Público no uso do acordo de colaboração





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

premiada, ressaltando, por outro lado, a possibilidade de que os termos do possível acordo de colaboração não de ser acompanhados pela pessoa jurídica interessada.

Independentemente do debate acerca dos termos dessa participação, estanho à presente ação, a explicitação normativa corrobora as considerações feitas por esta Procuradoria-Geral da República antes mesmo da mudança legislativa, no sentido de que tais nuances evidenciam que a *ratio legis*, não obstante a legitimação concorrente, há de ser a de que o Ministério Público detém atuação preponderante nas ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, sendo adequado propiciar ao órgão o exercício de sua legitimidade prioritária para firmar acordos de colaboração no âmbito das demandas de improbidade.

Portanto, as alterações no ordenamento jurídico brasileiro, com o robustecimento do autorregramento e da consensualidade processual, bem como a inegável contribuição do instituto da colaboração premiada para o combate à corrupção e para a satisfação do interesse público, conduzem à conclusão de que a inovação legislativa trazida à Lei 8.429/1992 pela Lei 14.230/2021, no que concerne ao acordo de não persecução civil, há de ser respaldada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em face do exposto, reiterando os termos do parecer anteriormente oferecido nestes autos, manifesta-se o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pelo desprovimento do recurso e, considerados a sistemática da Repercussão Geral e os efeitos do julgamento deste *leading case* em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1043, sugere a fixação da seguinte tese:

Admite-se o uso da colaboração premiada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[VCM-RSRL]