



**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 10880/2021**

## **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 previsão legal expressa que permite a celebração de acordo de colaboração nas ações civis por improbidade administrativa (art. 17, §1º, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 13.964/2019).
2. A colaboração premiada detém nítido caráter de negócio jurídico-processual atípico e, nos termos do art. 190 do Código de Processo Civil, possibilita que Ministério Público e acusado pactuem e convençionem a cooperação nas ações de improbidade administrativa.
3. Do emprego da colaboração premiada, na esfera da responsabilização por improbidade administrativa, não resulta livre disponibilidade do



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

patrimônio público, tendo como finalidade a efetiva preservação do interesse público.

– Manifestação pelo desprovemento do recurso e fixação da tese sugerida.

**Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,**

**Excelentíssimas Senhoras e Excelentíssimos Senhores Ministros,**

Trata-se de recurso extraordinário, representativo 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”*.

O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral deste *leading case*, destacou como pontos a serem levados em consideração para julgamento, especialmente: **(i)** a potencial ofensa ao princípio da legalidade, tendo em vista a norma do art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992; **(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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 no art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992, é importante ressaltar que a redação do referido dispositivo foi alterada pela Lei 13.964/2019. **Atualmente**, a norma admite expressamente a celebração de acordo de não persecução cível nas ações contempladas nesta lei.<sup>1</sup>

Ressalte-se que, mesmo antes da citada alteração legislativa, a Procuradoria-Geral da República já destacava a 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.

É iterativo o entendimento jurisprudencial acerca da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil nas ações de improbidade

---

1 *“Art. 17.*

*1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.”*



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

administrativa e o processo civil contemporâneo tem na autocomposição um dos seus principais pilares.

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.

O enfoque dado à consensualidade no processo não se limitou à composição sobre o objeto litigioso, mas atingiu também o procedimento considerado em si mesmo. Robustecendo a aptidão de autorregramento das partes e propiciando maior abertura e flexibilidade aos procedimentos jurisdicionais, o atual Código de Processo Civil, conforme dispõe o seu art. 190, conferiu aos litigantes o poder de ajustar o procedimento, moldando-o às peculiaridades da causa, bem como de dispor sobre suas situações jurídicas processuais.

O Código de Processo Civil, por meio do previsto em seu art. 190, estabelece verdadeira cláusula geral de autorregramento das partes, flexibilizando o procedimento, para permitir a ampla realização de negócios processuais atípicos, podendo os litigantes convencionar sobre seus ônus, poderes, faculdades e obrigações processuais.



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

A colaboração premiada traduz um acordo firmado entre a autoridade policial ou o Ministério Público e o investigado, por meio do qual o Poder Público admite conceder benefícios penais ou processuais penais ao colaborador em troca de informações, tendo como suporte fático a vontade exteriorizada pelas partes. O instituto ostenta típica natureza de negócio jurídico, figurando como elemento nuclear de sua existência a manifesta disposição dos litigantes em negociar e definir a entrega e o correspondente benefício pela cooperação do acusado.

O acordo de colaboração premiada é, portanto, negócio jurídico formado pela comunhão de vontades do acusado em colaborar, oferecendo informações sobre a investigação, e do acusador em conceder, nos limites da lei, tratamento especialmente protegido ao colaborador.

O acerto envolve, desse modo, situações de natureza jurídica material e processual e, por isso, pode ser concebido como negócio jurídico-processual atípico. Nos termos do mencionado art. 190 do Código de Processo Civil, o negócio possibilita que Ministério Público e acusado pactuem e convençionem a colaboração nas ações de improbidade administrativa.

Inexiste, ademais, inconstitucionalidade por afronta ao princípio da indisponibilidade de bens e interesses públicos, em face da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário. A celebração de



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

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.

É crucial perceber que existem diferenças no interesse e na atuação jurisdicional dos legitimados que justificam a outorga ao MP da discricionariedade para o uso do acordo de colaboração premiada, bem assim respaldam que os termos do possível acordo de colaboração sejam observados pela pessoa jurídica interessada.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

Tais *nuances* evidenciam que a *ratio legis*, não obstante a legitimação concorrente, há de ser no sentido 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 autônoma para firmar acordos de colaboração no âmbito das demandas de improbidade.

As transformações ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro, com o robustecimento do autorregramento e da consensualidade processual, aliadas à compreensão de que a colaboração premiada detém nítido caráter de negócio jurídico-processual, bem como a inegável contribuição do instituto para o combate à corrupção e para a satisfação do interesse público,



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

conduzem à conclusão de que a inovação legislativa trazida ao art. 17, §1º, da Lei 8.429/1992 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 pelo desprovemento 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