

---

# ADVOCACIA PÚBLICA E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A PARTICIPAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO CIVIL, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

*PUBLIC ADVOCACY AND ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW: THE PARTICIPATION OF PUBLIC ADVOCACY IN THE CELEBRATION OF PLEA BARGAIN AGREEMENTS IN THE CIVIL SPHERE, IN PUBLIC CIVIL ACTION FOR ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROPRIETY*

*Lucas Leonardo Marques do Couto<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Crime organizado e acordo de colaboração premiada. 2. Vocação constitucional da Advocacia Pública no enfrentamento ao crime organizado na esfera do direito administrativo sancionador. 2.1. Legitimidade ordinária da pessoa jurídica de direito público para propor ações civis de improbidade administrativa. 2.2. Acordo de colaboração premiada e acordo de leniência. 2.3. Dados empíricos envolvendo a atuação da Advocacia-Geral da União. 3. Participação da Advocacia Pública na celebração de

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito do Estado pelo Centro Universitário de Valença (UNIFAA). Bacharel em Direito pela Associação Caruaruense de Ensino Superior (ASCES). Advogado da União.

acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa. 3.1. Razões que justificam a participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa. 3.2. Parâmetros para regular a participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Conclusão. Referências

**RESUMO:** O artigo propõe discutir, à luz da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, a possibilidade de participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, e se confirmada a possibilidade, definir parâmetros para sua respectiva participação. A problemática é desenvolvida em três tópicos. Inicialmente, abordou-se a definição de crime organizado e de acordo de colaboração premiada. Avançando, abordou-se a vocação da Advocacia Pública para enfrentar o crime organizado na esfera do direito administrativo sancionador. No último tópico, abordou-se a possibilidade de participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Advocacia Pública. Direito Administrativo Sancionador. Acordo de colaboração premiada. Ministério Público. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

**ABSTRACT:** The article proposes to discuss, in light of the Federal Constitution and infra-constitutional legislation, the possibility of the Public Advocacy participating in the execution of *plea bargain* agreements in the civil sphere, in public civil action for acts of administrative misconduct, and if the possibility is confirmed, to define parameters for its respective participation. The issue is developed in three topics. Initially, the definition of organized crime and *plea bargain* agreements were addressed. Moving forward, the vocation of the Public Advocacy to confront organized crime in the sphere of administrative sanctioning law was addressed. In the last topic, the possibility of the Public Attorney's Office participating in the execution of *plea bargain* agreements in the civil sphere, in public civil action for acts of government misconduct, was addressed.

**KEYWORDS:** Public Advocacy. Sanctioning Administrative Law. *Plea bargain* agreement. Public Prosecutor's Office. Public civil action for government misconduct

## INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 182 do Código de Processo Civil de 2015, incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta (Brasil, 2015). A Constituição Federal de 1988 (art. 131 e 132) também menciona as atividades de consultoria e assessoramento jurídico em relação aos membros da Advocacia-Geral da União (AGU) e aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Brasil, 1988).

A defesa dos interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios envolve garantir que a pessoa jurídica representada ou assessorada possua participação ativa em qualquer processo administrativo ou judicial (cível) que trate de atos lesivos contra sua respectiva esfera jurídica, inclusive se os atos lesivos estiverem sendo discutidos por outras instituições, como o Ministério Público.

O problema de pesquisa a ser enfrentado no presente artigo é analisar, à luz da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, a possibilidade de participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, e se confirmada a possibilidade, definir parâmetros para sua respectiva participação.

Em sede de justificativa do tema, entendemos que esse debate deve ser amadurecido após recentes decisões do Supremo Tribunal Federal que trataram da legitimidade ordinária da pessoa jurídica interessada para propor ações de improbidade administrativa e a respeito da possibilidade de utilização do acordo de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

A pesquisa foi feita com base empírica quantitativa e qualitativa. A pesquisa quantitativa envolveu a quantificação de dados disponibilizados pela AGU quanto ao impacto econômico positivo de ações ajuizadas relacionadas à recuperação de ativos e a responsabilização por ato de improbidade administrativa, bem como em dados da Controladoria-Geral da União (CGU) a respeito dos acordos de leniência que foram celebrados nos últimos anos. A pesquisa qualitativa buscou analisar a doutrina, a legislação e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito dos temas discutidos.

O objetivo da presente pesquisa foi analisar a possibilidade de participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa e assim confirmada, propor parâmetros para a participação do ente público nos acordos celebrados pelo Ministério Público.

Para tanto, utilizamos um primeiro tópico para tratar de noções gerais de organização criminosa e acordo de colaboração premiada. Demonstramos que a preocupação internacional de combate ao crime organizado na criação de instrumentos que serão mencionados a título de Direito Comparado, inspiraram o legislador brasileiro a criar o acordo de colaboração premiada.

No segundo tópico, abordamos a vocação constitucional da Advocacia Pública para enfrentar a problemática do crime organizado exposta no primeiro tópico, dentro de sua respectiva esfera de atuação (recuperação de ativos e direito administrativo sancionador).

No terceiro tópico, abordou-se a possibilidade de participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

A conclusão buscou conectar todas as premissas estabelecidas nos tópicos anteriores para se chegar na tese a ser defendida.

## **1. CRIME ORGANIZADO E ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA**

A organização criminosa é um conceito que, embora tenha raízes criminológicas, assume contornos jurídico-positivos, ou seja, sua definição e regulamentação dependem diretamente da legislação de cada país.

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (internalizada pelo Decreto n. 5.015/2004), traz uma definição de “grupo criminoso organizado” (Brasil, 2004):

grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.

No Brasil, o art. 1º da Lei n. 12.850 de 2013 traz a definição de organização criminosa (Brasil, 2013):

Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

A infiltração do crime organizado no mercado econômico oficial e a prática de lavagem de dinheiro são estratégias que ampliam significativamente a complexidade e as dificuldades de apuração e responsabilização de seus membros. Essas táticas evidenciam como o crime organizado se adapta e se integra ao sistema econômico formal, criando desafios adicionais para as autoridades no enfrentamento a essas organizações.

Em razão da complexidade do enfrentamento à criminalidade organizada, que advém das premissas ora apontadas, tem-se a necessidade de o Estado criar instrumentos que tenham a aptidão de contornar as estratégias do crime organizado.

A justiça criminal negociada foi introduzida na Itália como produto de profundas modificações em sua estrutura processual penal (Brandalise, 2016, p. 94-95 apud De Carvalho, 2022, p. 36). A justiça penal consensual italiana previu o instituto do *patteggiamento*, que traduz a possibilidade de solução de um conflito com fulcro no consenso entre as partes envolvidas acerca de uma antecipação da aplicação de uma pena (Torrão, 2000 e Díez, 1999, p. 174-176 apud De Carvalho, 2022, p. 37). O *patteggiamento* italiano se assemelha ao *plea bargain* do sistema jurídico dos Estados Unidos da América, onde a punição pelo acordo é um incentivo para que o réu colabore e confesse seu crime, pois ela inclui um desconto na punição esperada da sentença (Richman, 1996, p. 292 apud Do Amaral, 2021, p. 306).

A delação premiada é particularmente eficaz porque atua a partir de informações obtidas internamente, rompendo o pacto de silêncio que sustenta essas organizações e expondo suas vulnerabilidades.

A importância da delação premiada reside em sua capacidade de desestabilizar grupos criminosos, que dependem da lealdade e do sigilo de seus membros para manter suas operações. Ao incentivar a colaboração de indivíduos envolvidos, o Estado consegue obter informações detalhadas e confiáveis, que muitas vezes seriam inacessíveis por meio de investigações tradicionais.

No Brasil, a regulamentação legislativa do tema ocorreu com o art. 4º da Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013, especialmente visando a criação de um instrumento que permita a identificação dos coatores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas (Brasil, 2013).

De tal arte, percebe-se que a preocupação internacional de combate ao crime organizado (especialmente manifestada na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional), refletida na criação de instrumentos como o *patteggiamento* na Itália e o *plea bargain* nos Estados Unidos, inspiraram o legislador brasileiro a criar o acordo de colaboração premiada.

O acordo de colaboração premiada brasileiro busca enfrentar os problemas comuns no enfrentamento ao combate ao crime organizado, a exemplo da dificuldade de identificação dos participantes e da estrutura hierárquica da organização.

As consequências deletérias das organizações criminosas, no entanto, não se limitam apenas à esfera criminal, de modo a ser necessário refletir sobre o papel de outras instituições (como a Advocacia Pública) no seu respectivo enfrentamento na esfera cível.

## **2. VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO NA ESFERA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

### **2.1. Legitimidade ordinária da pessoa jurídica de direito público para propor ações civis de improbidade administrativa**

As atribuições cíveis da Advocacia Pública que tenham relação com fatos criminosos podem se revelar em duas faces (quando na atuação proativa): a recuperação de ativos (natureza ressarcitória) e no âmbito do direito administrativo sancionador (natureza punitiva).

A atuação da Advocacia Pública no âmbito do direito administrativo sancionador não apenas demonstra sua interface indireta com o Direito Penal, mas também revela sua origem histórica comum com o Ministério Público, instituição hoje encarregada da persecução penal.

A origem histórica remonta ao cargo de “Procurador dos Nossos Feitos”, que possuía previsão nas Ordenações Afonsinas em 1446 (Portugal, 1998, p. 71 apud Chaves; De Albuquerque, 2024, p. 8). Entre suas atribuições, o Procurador dos Nossos Feitos exercia a defesa dos direitos da Coroa, a preservação do patrimônio ou dos bens reais e o acompanhamento do rol dos feitos que envolvessem reguengos (terras do Rei) e *juguadas* (direito real pago pelo plantio da terra), mas que também lhe cumpria “uma função de defesa de órfãos, viúvas e pobres, sem que pudesse cobrar honorários” (Madureira, 2014, p. 246 apud Chaves; De Albuquerque, 2024, p. 8).

A partir da leitura acima, percebemos que o cargo de Procurador dos Nossos Feitos concentrava as atribuições de três funções essenciais à Justiça: Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública.

Quando avançamos das Ordenações Afonsinas de 1446 para a Constituição Federal de 1967, percebemos que o tempo garantiu ao Ministério Público uma identidade funcional própria, mas ainda ligada ao que conhecemos hoje como Advocacia Pública. O artigo 138, § 2º da Constituição Federal de 1967 trazia a previsão de que a União seria representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local (Brasil, 1967).

Nos Estados Unidos, guardadas as devidas peculiaridades do sistema jurídico da Common Law, pode-se dizer que os Attorneys General's Offices absorvem atribuições que no Brasil são divididas entre Ministério Público e Advocacia Pública (Grande, 2007, p. 193-207 apud Chaves; De Albuquerque, 2024, p. 8).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Advocacia Pública ganhou uma identidade funcional própria. No âmbito federal, o art. 131 da Constituição Federal de 1988 previu que a AGU é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. No âmbito distrital e estadual, o art. 132 da Carta Maior previu o princípio da unicidade de representação judicial para as Procuradorias Estaduais e Distrital (Brasil, 1988).

Por seu turno, a Constituição Federal de 1988 previu no art. 129, inc. I, que é função institucional do Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei.

A vocação constitucional do Ministério Público em promover a persecução penal, no entanto, desdobra-se em outras esferas, a exemplo do direito administrativo sancionador.

Quanto ao direito administrativo sancionador (esfera cível), o art. 129, inc. III da Constituição Federal previu que é função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A representação judicial dos entes federados também pressupõe a propositura de ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Essa conclusão pode ser extraída do art. 23, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que prevê ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

Não é por outra razão que a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), trouxe, desde sua redação originária, a previsão de legitimidade

ativa das pessoas jurídicas de direito público promoverem as respectivas ações (Brasil, 1985):

Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que: (...)

Na mesma sintonia, a redação originária da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992):

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

As alterações que a Lei da Ação Civil Pública passou ao longo do tempo não restringiram a legitimidade da pessoa jurídica de direito público. Por outro lado, a Lei de Improbidade Administrativa foi alterada pela Lei n. 14.230/2021, para prever a seguinte mudança:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

Na justificativa apresentada na proposição legislativa que originou a Lei n. 14.230/2021, afirmou-se (Brasil, 2021):

Ainda quanto às questões processuais, entendeu-se por bem manter a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade administrativa.

Isso se deu por consideração à natureza do provimento requerido no seio de ações desta natureza. Não é razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem. Há um viés político-institucional que deve ser observado, o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva.

Obviamente, as ações de ressarcimento são de titularidade do ente público lesado, e mesmo com a titularidade exclusiva para a ação de improbidade do Ministério Público, os entes não perdem a legitimidade para as ressarcitórias.

A supressão da legitimidade da pessoa jurídica interessada para propor ação de improbidade administrativa foi enfrentada na ADI 7042/DF e na ADI 7043/DF, tendo por objeto, em seu conjunto, os art. 17, *caput* e §§ 14 e 20, e 17-B, da Lei n. 8.429/1992, alterados e incluídos pelo art. 2º da Lei n. 14.230/2021, assim como os art. 3º e 4º, X, da referida Lei n. 14.230/2021 (Brasil, STF, 2023).

A Suprema Corte reconheceu que o art. 129, § 1º, da Constituição Federal, dispõe expressamente que a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas nesse dispositivo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto na própria Constituição e na lei.

Significa dizer que a Constituição Federal apenas reconheceu a legitimidade privativa do Ministério Público para a ação penal, de modo que na atuação cível, ainda que se trate de direito administrativo sancionador, a legitimidade possui natureza concorrente e disjuntiva.

Embora exista margem de conformação do legislador infraconstitucional para a disciplina e a regulamentação da legitimação desses terceiros, a Constituição impõe um dever de coerência e de racionalidade nesse exercício, buscando eficiência sistemática no combate à corrupção ao patrimônio público em sentido amplo.

O reconhecimento jurisprudencial da legitimidade ordinária da Advocacia Pública em ações civis pode ser ilustrado a partir da citação dos precedentes a seguir: (i) na própria ADI 7042, firmou-se entendimento no sentido de que os entes públicos que sofreram prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados, de forma concorrente com o Ministério Público, a propor ação e a celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos; (ii) no RE 1003433 (Tema 642 da Repercussão Geral), que tratou da legitimidade da Advocacia-Pública Municipal para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal (Brasil, STF, 2021) e (iii) no ARE 823347 (Tema 768 da Repercussão Geral), entendeu-se que somente o ente público beneficiário possui legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas (Brasil, STF, 2014).

A Suprema Corte reconheceu que na defesa do patrimônio público e dos interesses difusos e coletivos, o Ministério Público não detém legitimidade ordinária, mas apenas extraordinária, pois lhe é vedado representar a Administração Pública; e que a Advocacia Pública é quem detém a atribuição constitucional para representar judicial e extrajudicialmente o Estado.

Portanto, a Advocacia Pública possui atribuição não somente na esfera ressarcitória (recuperação de ativos), e sim também na esfera punitiva (direito administrativo sancionador).

## 2.2. Acordo de colaboração premiada e acordo de leniência

No contexto delineado pela jurisprudência da Suprema Corte, embora as carreiras da Advocacia Pública não atuem diretamente na persecução penal, sua atuação na recuperação de ativos e no direito administrativo sancionador estabelece uma relevante conexão com o Direito Penal material e processual.

A Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) trouxe importante avanço institucional para a Advocacia Pública ao prever a possibilidade de celebração de acordo de leniência com pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (Brasil, 2013).

Na justificativa da proposição legislativa, afirmou-se que o anteprojeto cria um sistema de cooperação entre os entes públicos e o Ministério Público no combate à corrupção, bem como mecanismos subsidiários de responsabilização da pessoa jurídica, buscando-se, pois, evitar e coibir omissões que possam gerar a prescrição dos atos ilícitos (Brasil, 2010).

A redação atual da Lei Anticorrupção prevê no art. 16 que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: (i) a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber e (ii) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Os pressupostos do acordo de leniência previstos na Lei Anticorrupção coincidem com os pressupostos do acordo de colaboração premiada previstos na Lei de Organização Criminosa. Ambos os instrumentos objetivam a identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Diferentemente do acordo de colaboração premiada, o acordo de leniência não recebeu definição legal, cabendo esse papel para a doutrina. De toda sorte, podemos conceituar o acordo de leniência como um negócio jurídico processual celebrado pela autoridade competente com pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos tipificados na Lei n. 12.846/2013, que objetiva a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Não há dúvidas, portanto, que a Advocacia Pública atualmente pode dispor de um negócio jurídico processual com natureza jurídica e objetivo semelhantes ao acordo de colaboração de premiada.

Deve-se registrar que a disposição da Advocacia Pública evidentemente se limita à manifestação de vontade da autoridade competente (*rectius*, órgão competente) para celebrar o acordo de leniência em juízo (representação judicial) ou extrajudicialmente (consultoria e assessoramento jurídico).

A grande diferença entre ambos é justamente a esfera de aplicação de cada um: enquanto o acordo de colaboração premiada é aplicado no âmbito do direito material e processual penal, especialmente para pessoas físicas (responsabilidade subjetiva), o acordo de leniência é aplicado no âmbito do direito administrativo sancionador, exclusivamente para pessoas jurídicas (responsabilidade objetiva). Outra diferença digna de nota são os atores envolvidos na sua celebração. Enquanto o acordo de colaboração premiada é promovido pelo Ministério Público (titular da ação penal), o acordo de leniência é celebrado pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, admitida a delegação (art. 8º, *caput*, da Lei n. 12.846/2013), ou ainda, pela CGU no âmbito federal (art. 8º, § 2º, da Lei n. 12.846/2013).

A Advocacia Pública mostra-se vocacionada a combater as consequências deletérias dos crimes praticados por organizações criminosas, dentro de sua respectiva esfera de atuação.

### 2.3. Dados empíricos envolvendo a atuação da Advocacia-Geral da União

Entre as Advocacias Públicas do Brasil, a AGU é protagonista no enfrentamento ao crime organizado na esfera da recuperação de ativos e do direito administrativo sancionador.

A Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade (órgão vinculado administrativamente e tecnicamente à AGU) possui atribuições para planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria de patrimônio, de meio ambiente, de probidade e de recuperação de ativos, nos termos do Decreto n. 11.328, de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 2023).

A Subprocuradoria-Geral Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos (órgão vinculado administrativamente e tecnicamente à AGU) possui atribuições para planejar, coordenar, supervisionar e exercer as atividades judiciais e extrajudiciais de cobrança e recuperação de créditos no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, nos termos do Decreto n. 11.328, de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 2023).

A Procuradoria-Geral do Banco Central (vinculada tecnicamente à AGU), na condição de órgão responsável pela representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico do Banco Central, possui protagonismo no Sistema Brasileiro de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. São papéis do Banco Central, dentre outros, comunicar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e ao Ministério Público Federal indícios de crime de lavagem de dinheiro (Brasil, s.d.).

Por seu turno, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (vinculada tecnicamente à AGU), atua em outras frentes, a exemplo de sua atuação

no Plenário do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que possui atribuição para identificar lavagem de dinheiro (especialmente praticadas por organizações criminosas) através de relatórios de inteligência financeira, nos termos do Regulamento do COAF (Decreto n. 9.663, de 1º de janeiro de 2019) (Brasil, 2019).

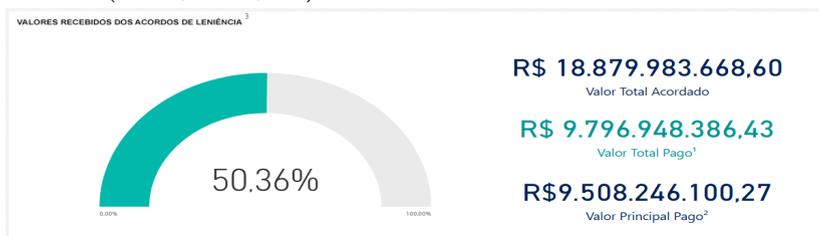
A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Receita Federal, também possui potencial para identificar a ocultação patrimonial e a sonegação de tributos, de modo a contribuir para a identificação de organizações criminosas.

Na cobrança e recuperação de ativos, o Relatório de Gestão da AGU de 2023 nos revela os seguintes números (Brasil, AGU, 2023): (i) em acordos de leniência, o resultado dos acordos somou R\$ 1,26 bilhão, em conjunto com a CGU; (ii) em valores ajuizados em execuções fiscais, somou-se R\$ 129,97 bilhões; (iii) em ações de recuperação ajuizadas, somou-se R\$ 3,58 bilhões; (iv) em ações de improbidade administrativa ajuizadas, somou-se R\$ 33,26 bilhões e (v) em valores bloqueados judicialmente, somou-se R\$ 9,32 bilhões.

O Relatório de Gestão da Advocacia-Geral da União de 2024 destaca que em 2024, a Procuradoria-Geral da União (PGU) publicou a Portaria Normativa PGU/AGU n. 21, de 04 de julho de 2024, que regulamentou a atuação proativa do órgão, fortalecendo suas funções. Em parceria com a CGU, a AGU celebrou acordo visando aprimorar o combate à corrupção e a recuperação de ativos (Brasil, AGU, 2024).

Quanto aos resultados gerados, destacamos: (i) em acordos de leniência, o resultado dos acordos somou R\$ 486 milhões, em conjunto com a CGU; (ii) em ações de execução fiscal ajuizadas, somou-se R\$ 58,2 bilhões; (iii) em ações de recuperação ajuizadas, somou-se R\$ 1,9 bilhão; (iv) em ações de improbidade administrativa ajuizadas, somou-se 187 milhões; (v) em valores bloqueados judicialmente, somou-se R\$ 5,3 bilhões (Brasil, AGU, 2024).

Se olharmos de maneira mais específica para os Acordos de Leniência, o Painel “Acordos de Leniência Controladoria-Geral da União” nos revela que entre 2016 e 2025 (data de acesso 25 mar. 2025), foram celebrados 31 (trinta e um) acordos de leniência, com 50% dos valores pactuados já recebidos (Brasil, CGU, s.d.):



Os resultados da AGU na celebração de acordos de leniência da CGU demonstram que a complementaridade entre o Ministério Público e a Advocacia Pública é essencial para o sucesso no combate à corrupção e ao crime organizado.

Os resultados da AGU também servem como um bom norte para as demais Advocacias Públicas do Brasil, demonstrando que o combate ao crime organizado e à corrupção é papel fundamental para consolidar a identidade institucional de uma Advocacia de Estado.

Essa divisão de atribuições, longe de criar conflitos, potencializa os resultados, assegurando que as ações sejam mais ágeis e eficazes. A criação de estruturas especializadas, demonstra como a profissionalização dessa atuação traz benefícios concretos para a sociedade.

### **3. PARTICIPAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO CIVIL, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

#### **3.1 Razões que justificam a participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa**

A Lei n. 12.850/2013, que define a organização criminosa e disciplina o regime de colaboração premiada, representa um avanço no combate à criminalidade complexa, especialmente em casos de corrupção e lavagem de dinheiro. No entanto, a legislação não prevê expressamente a participação da Fazenda Pública no procedimento de celebração do acordo de colaboração premiada. A ausência de previsão, no entanto, se justifica pela natureza penal do instituto.

Apesar de se tratar de um instituto previsto na legislação penal, o Supremo Tribunal, no julgamento do ARE 1.175.650/PR, garantiu a participação da Fazenda Pública nos acordos de colaboração premiadas celebrados pelo Ministério Público em sede ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Foram fixadas as seguintes teses (Brasil, STF, 2023):

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, especialmente 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 caso concreto se tratava de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná por fatos apurados no contexto da denominada “Operação Publicano”, em que se desestruturou organização criminosa formada por agentes públicos da Receita Estadual do Estado do Paraná com o propósito de obter vantagens de empresários do setor cafeeiro.

Percebe-se, de imediato, que apesar de o Estado do Paraná ser lesado por agentes públicos da Receita Estadual, não há possibilidade jurídica de que os órgãos do Estado possam celebrar acordo de leniência com as pessoas físicas, conforme detalhamento legal e diferenças entre os institutos mencionadas em linhas pretéritas.

No contexto acima, verificou-se a existência de vácuo normativo de instrumento equivalente ao acordo de leniência e ao acordo de colaboração premiada no âmbito das ações de improbidade administrativa.

Discutiu-se, portanto, a possibilidade de utilização do acordo de colaboração premiada no bojo de ação de improbidade administrativa, com a participação do Estado como interveniente do acordo de colaboração premiada.

Os principais argumentos utilizados pela Suprema Corte, no sentido de admitir a participação da pessoa jurídica interessada na celebração do acordo de colaboração premiada, podem ser sintetizados no voto do Ministro Alexandre de Moraes (Brasil, STF, 2023):

Outra importante questão diz respeito à colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, em face da legitimidade concorrente para a propositura da ação.

O art. 17-A, que seria acrescido à Lei 8.429/1992 pela Lei 13.964/2019, foi totalmente vetado pelo Presidente da República, pelas seguintes razões: 'A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado, o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade. Assim, excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível representa retrocesso da matéria, haja vista se tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente.'

Esse dispositivo outorgava ao Ministério Público autonomia para a proposição do acordo de colaboração premiada.

As razões do veto fundaram-se na preservação do interesse público e da segurança jurídica, os quais se reputaram vulnerados ante a incongruência de a própria lei de improbidade (art. 17) prever a legitimidade ativa concorrente entre o órgão ministerial e a pessoa jurídica de direito público lesada, e, ao mesmo tempo, não permitir que esta participe da celebração do acordo de não persecução cível.

[...]

Assim, em face do veto aposto ao art. 17-A, que não foi derrubado pelo Congresso Nacional, tem-se que eventuais acordos de colaboração premiada, para serem utilizados em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, devem contar com a participação do Ministério Público e da pessoa jurídica de direito público interessada, porém, como interveniente.

O posicionamento do interveniente não impedirá a celebração da colaboração premiada pelo Ministério Público, porém deverá ser observada e analisada pelo magistrado no momento de sua homologação.

A par dos argumentos mencionados acima, insta aduzir a forte aproximação do regime jurídico do acordo de colaboração premiada previsto na Lei de Combate às Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013) com o acordo de colaboração premiada previsto na Lei Anticorrupção Empresarial (Lei n. 12.846/2013).

Conforme apontado no segundo tópico, ambas as leis compartilham o mesmo objetivo central: estimular a cooperação ativa do investigado com as autoridades para desarticular estruturas ilícitas complexas. Enquanto a Lei n. 12.846/2013 foca em atos lesivos à administração pública, a Lei n. 12.850/2013 visa enfrentar organizações criminosas. A realidade demonstra que corrupção sistêmica e crime organizado frequentemente se entrelaçam, exigindo uma atuação coordenada.

A aproximação entre os regimes não apenas é possível, mas necessária, por três razões principais: eficiência processual, segurança jurídica e efetividade na reparação.

A experiência dos acordos de leniência celebrados pela CGU em parceria com a AGU, com base na Lei n. 12.846/2013, demonstra que esses mecanismos de consenso representam um avanço significativo na política anticorrupção brasileira.

Sobre o tema, com clareza didática, o Advogado da União Raniere Rocha Lins, atual Procurador Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade (maio 2025), emitiu análise conclusiva a respeito dos dados empíricos que envolvem os acordos de leniência celebrados no âmbito da AGU (Lins, 2021, p. 138):

(...) a partir da análise dos termos dos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União em parceria com a Advocacia-Geral da União, por força da Lei n.º 12.846/2013, acredita-se que os respectivos espaços de consenso podem ser um excelente instrumento de combate à corrupção, pois propiciam um ambiente comprometido com a colaboração infrator-Estado, tornando o poder punitivo eficiente e abrangente, capaz de identificar e perseguir todos aqueles responsáveis pela prática corruptiva, além de reduzir os custos operacionais e humanos necessários a uma bem sucedida atividade persecutória estatal.

Com efeito, constata-se, além do potencial investigativo da ferramenta, um grande poder arrecadatório, uma vez comparado aos meios tradicionais de responsabilização. Desse modo, entende-se que o espaço do consenso previsto pela Lei n.º 12.846/2013 pode se revelar no caso concreto, dada a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato lesivo à Administração Pública como a solução adequada para se alcançar uma efetiva tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, seja do ponto de vista da prevenção de novas práticas, seja da repressão exigida como retribuição punitiva ao agente.

Não há dúvidas, portanto, da possibilidade de utilização do acordo de colaboração premiada em ação de improbidade administrativa. Além dos

fundamentos qualitativos (fundamentados na Constituição e na legislação infraconstitucional), os dados quantitativos apresentados no presente trabalho demonstram a importância de a Advocacia Pública participar como interveniente.

Feitos esses esclarecimentos, passaremos a propor parâmetros para que ocorra essa participação no âmbito da Advocacia Pública.

### **3.2 Parâmetros para regular a participação da Advocacia Pública na celebração de acordos de colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa**

A regulamentação que trate da participação da Advocacia Pública como interveniente no acordo de colaboração premiada deve trazer dispositivos que busquem evitar a múltipla punição pelo mesmo fato (*ne bis in idem* material).

Esse problema é externado no voto do Ministro Luís Roberto Barroso da já mencionada ARE 1175650 (Brasil, STF, 2023):

Aliás, um problema que existe em relação a esses acordos, que não está posto aqui, Presidente, mas que em algum momento precisa ser equacionado, é a multiplicidade de atores que podem celebrar acordos e, muitas vezes, a insegurança jurídica de se firmar o acordo com um ator público e, depois, ter problemas com outro ator; firma-se com o Ministério Público e, depois, tem-se problema com o Tribunal de Contas da União; ou se firma com a CGU e, depois, tem-se problemas com o Ministério Público.

Para solucionar o problema, o Ministro Gilmar Mendes propõe (Brasil, STF, 2023):

Registro, apenas, a título de acréscimo, a necessidade de observância, por analogia, do disposto no art. 17-B, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa, que determina a prévia oitiva do Tribunal de Contas competente, no prazo de 90 dias, acerca da adequação do valor arbitrado pelo Ministério Público para fins de ressarcimento do dano causado ao erário. Cuida-se, a meu ver, de providência necessária para agregar segurança jurídica aos instrumentos negociais premiais, evitando que o valor inicialmente arbitrado pelo Ministério Público, muitas vezes de maneira açodada, sem os devidos cuidados, seja posteriormente questionado pelo órgão controlador.

Afinal, o maior fator de desalinhamento desse regime – e que mais impacta a controvérsia debatida nos autos – refere-se justamente à ausência de parâmetros claros e objetivos para o cálculo de reparação

e ressarcimento de danos nos acordos de leniência e de colaboração premiada. O procedimento previsto no art. 17-B, §3º, da LIA serve como mecanismo indutor de segurança jurídica e mitiga os riscos inerentes ao problema exposto, ao exigir prévio pronunciamento do Tribunal de Contas competente, por meio de seu corpo técnico especializado, que conta com larga experiência em matéria de tomada de contas e avaliação de prejuízo ao erário.

Em nossa opinião, a aplicação analógica do art. 17-B da Lei n. 8.429/1992 aos acordos de colaboração premiada celebrados no âmbito de ação civil de improbidade administrativa traz segurança jurídica para todos os envolvidos.

Assim, a aplicação da Lei n. 12.850/2013 deve ser subsidiária e adaptada para a esfera cível. No que o art. 17-B, da Lei n. 8.429/1992 silenciar, deve-se aplicar as disposições da Lei n. 12.850/2013 que sejam compatíveis com o direito material e processual civil.

Por fim, apesar de defendermos a proibição de múltipla punição pelo mesmo fato (*ne bis in idem* material), é importante salientar que se a pessoa jurídica interessada ou o Tribunal de Contas manifestarem que o acordo a ser celebrado não estará promovendo a reparação integral do dano, o referido acordo deverá ser ineficaz em relação ao órgão que manifestou oposição.

Fredie Didier Jr e Daniela Bomfim possuem produção acadêmica sobre o controle da validade do acordo de colaboração premiada celebrado na esfera penal através de uma demanda autônoma. As principais conclusões do trabalho foram (Didier Jr.; Bomfim, 2016, p. 58):

(iii) O contrato de colaboração premiada e a coisa julgada formada são exceções à regra da ineficácia direta a terceiros. Os terceiros atingidos não poderão defender a ineficácia relativa no que diz respeito à prova oral colhida, mas poderão postular o controle de validade dos atos continente e conteúdo. O pedido de invalidação do ato deve ser devidamente fundamentado, mediante a afirmação da causa de pedir correspondente – o(s) defeito(s) dos atos jurídicos e o prejuízo (causa de pedir remota) e o direito à invalidação (causa de pedir próxima).

(iv) É cabível demanda autônoma por meio da qual terceiros que se afirmem atingidos pela decisão de homologação e por seu conteúdo (os contratos de colaboração) busquem o seu controle de validade.

[...]

(viii) Do controle de validade poderá decorrer resultado favorável útil aos terceiros que se afirmem prejudicados com as consequências decorrentes das decisões homologatórias e de seus conteúdos. Está presente também, por isso, o interesse-utilidade.

Entendemos que as conclusões acima não se aplicam no contexto em que o acordo de colaboração premiada é celebrado em ação civil por improbidade administrativa (esfera cível), quando não existir a reparação integral do dano.

Na esfera penal, o interesse público primário é o *jus puniendi*, não necessariamente o ressarcimento. Por isso, terceiros (como vítimas ou outros órgãos) não podem invalidar o acordo, apenas questionar sua validade em ação autônoma (como defendido por Fredie Didier Jr e Daniela Bonfim). O direito de punir (*jus puniendi*) pertence ao próprio Estado, que atua com o Ministério Público como titular privativo da ação penal e com a Jurisdição Penal como detentora do monopólio estatal da sanção penal.

Sob outro prisma, na esfera cível, o acordo de colaboração premiada tem dupla finalidade: punir o agente (função punitiva) e reparar integralmente o dano ao erário (função reparatória). Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal fixou tese no RE 852475 (Tema 897) tratando da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa (Brasil, 2018).

A reforçar nossa posição, vejamos o item 10 da ementa do acórdão do AREsp 1.175.650/PR (Brasil, STF, 2023):

A lesão ao erário causa graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade. Não por outra razão é que a reparação integral do dano ao patrimônio público, além de figurar no rol das sanções estabelecidas no art. 12 da Lei 8.429/1992, também é consequência civil do ato ilícito. Reafirma ainda esse entendimento o teor do parágrafo 2º do art. 17 da LIA, que se manteve inalterado mesmo com a edição da Lei 13.964/2019, onde se lê que A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público. Assim, não há como transigir a respeito dessa obrigação, consentindo com sua inserção entre os benefícios a serem estendidos àquele que colabora com as investigações no contexto da ação de improbidade decorrente do dano causado. Assim sendo, o acordo de colaboração poderá ser homologado pelo juiz, desde que não isente o colaborador de ressarcir os danos causados, ainda que a forma de como se dará a indenização possa ser objeto de negociação.

De tal arte, apesar de o posicionamento do interveniente não impedir a celebração da colaboração premiada pelo Ministério Público (nos termos do voto do relator no AREsp 1.175.650/PR), é certo que se o acordo não compreender a reparação integral do dano, o negócio jurídico será nulo por ausência de pressuposto válido e portanto, ineficaz perante a pessoa jurídica interessada ou o Tribunal de Contas.

Destarte, a proibição de múltipla punição pelo mesmo fato (*ne bis in idem* material) só se aplicará se existir a reparação integral do dano.

A partir dos parâmetros acima, o acordo de colaboração premiada possui aptidão para servir como negócio jurídico processual a ser celebrado pelos legitimados com as pessoas físicas responsáveis pela prática de atos tipificados como improbidade administrativa que colaborem efetivamente com as investigações, de modo a resultar a identificação dos demais envolvidos na infração e a provas da materialidade do ato ímprobo.

O enfrentamento às organizações criminosas no âmbito do direito administrativo sancionador poderá contar com o acordo de leniência a ser celebrado com pessoas jurídicas (nos termos da Lei n. 12.846/2013) e com o acordo de colaboração premiada a ser celebrado com as pessoas físicas (conforme parâmetros acima delineados).

## CONCLUSÃO

A preocupação internacional de combate ao crime organizado (especialmente manifestada na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional), refletida na criação de instrumentos como o *patteggiamento* na Itália e o *plea bargain* nos Estados Unidos, inspiraram o legislador brasileiro a criar o acordo de colaboração premiada.

O acordo de colaboração premiada brasileiro busca enfrentar os problemas comuns no enfrentamento ao combate ao crime organizado, a exemplo da dificuldade de identificação dos participantes e da estrutura hierárquica da organização.

As consequências deletérias das organizações criminosas, no entanto, não se limitam apenas à esfera criminal, de modo a ser necessário refletir sobre o papel de outras instituições (como a Advocacia Pública) no seu respectivo enfrentamento na esfera cível.

Quanto ao direito administrativo sancionador (esfera cível), o art. 129, inc. III da Constituição Federal previu que é função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A representação judicial dos entes federados também pressupõe a propositura de ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Essa conclusão pode ser extraída do art. 23, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que prevê ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043, o Supremo Tribunal Federal assentou a vedação à exclusividade do Ministério Público para propositura da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CF, artigo 129, §1º) e confirmou a legitimidade concorrente e disjuntiva entre fazenda pública e Ministério Público para propor ações de improbidade administrativa.

A legitimidade da pessoa jurídica interessada é ordinária, uma vez que sofreu dano próprio (em sintonia com teses de repercussão geral fixadas nos Temas 642 e 768), enquanto a legitimidade do Ministério Público é extraordinária.

Portanto, a Advocacia Pública, como representante judicial das pessoas jurídicas de direito público, possui atribuições não somente na esfera ressarcitória (recuperação de ativos), e sim também na esfera punitiva (direito administrativo sancionador).

A ampla legitimidade da pessoa jurídica (representada pela Advocacia Pública) no âmbito do direito administrativo sancionador abrange o enfrentamento ao crime organizado na esfera civil.

A partir da edição da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a Advocacia Pública pode dispor de um negócio jurídico com natureza jurídica e objetivo semelhantes ao acordo de colaboração de premiada previsto na Lei n. 12.850/2013 (Lei de Organização Criminosa).

A disposição da Advocacia Pública evidentemente se limita à manifestação de vontade da autoridade competente (*rectius*, órgão competente) para celebrar o acordo de leniência em juízo (representação judicial) ou extrajudicialmente (consultoria e assessoramento jurídico).

Os resultados da AGU com os acordos de leniência promovidos pela CGU demonstram que a complementaridade entre o Ministério Público e a Advocacia Pública é essencial para o sucesso no combate à corrupção e ao crime organizado, bem como consolidam a identidade institucional de uma Advocacia de Estado.

A legitimidade concorrente e disjuntiva entre fazenda pública e Ministério Público, bem como os impactos sociais positivos já demonstrados pela atuação da Advocacia Pública na esfera do direito administrativo sancionador, justificam a obrigatoriedade de participação da Advocacia Pública como interveniente nos acordos de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público no âmbito civil, em ação civil por ato de improbidade administrativa. O Supremo Tribunal Federal pacificou a necessidade de intervenção da pessoa jurídica interessada no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.175.650 (Tema 1043 da Repercussão Geral).

Quanto aos pressupostos de existência de existência e de validade do acordo de colaboração premiada a ser celebrado em ação civil por ato de improbidade administrativa, sugerimos a aplicação combinada do regramento

do acordo de não persecução cível (art. 17-B da Lei n. 8.429/1992) com o regramento do acordo de colaboração premiada (Lei n. 12.850/2013), aplicando-se as disposições da última lei apenas naquilo que for compatível com o direito material e processual civil.

A utilização do regramento do acordo de não persecução cível, especialmente na parte que trata da participação da pessoa jurídica interessada e do Tribunal de Contas, contribui para se evitar a proibida dupla punição pelo mesmo fato (*ne bis in idem* material).

Apesar de defendermos a proibição de múltipla punição pelo mesmo fato (*ne bis in idem* material), é importante salientar que se a pessoa jurídica interessada ou o Tribunal de Contas manifestarem que o acordo a ser celebrado não estará promovendo a reparação integral do dano, o referido acordo deverá ser ineficaz em relação ao órgão que manifestou oposição.

Não há como transigir a respeito da obrigação de reparar integralmente o dano causado, consentindo com sua inserção entre os benefícios a serem estendidos àquele que colabora com as investigações no contexto da ação de improbidade decorrente do dano causado. Assim sendo, o acordo de colaboração poderá ser homologado pelo juiz, desde que não isente o colaborador de ressarcir os danos causados, ainda que a forma de como se dará a indenização possa ser objeto de negociação.

De tal arte, apesar de o posicionamento do interveniente não impedir a celebração da colaboração premiada pelo Ministério Público, é certo que se o acordo não compreender a reparação integral do dano, o negócio jurídico será nulo por ausência de pressuposto válido e portanto, ineficaz perante a pessoa jurídica interessada ou o Tribunal de Contas.

A partir dos parâmetros acima, o acordo de colaboração premiada possui aptidão para servir como negócio jurídico processual a ser celebrado pelos legitimados com as pessoas físicas responsáveis pela prática de atos tipificados como improbidade administrativa que colaborem efetivamente com as investigações, de modo a resultar a identificação dos demais envolvidos na infração e a provas da materialidade do ato ímprobo.

O enfrentamento às organizações criminosas no âmbito do direito administrativo sancionador poderá contar com o acordo de leniência a ser celebrado com pessoas jurídicas (nos termos da Lei n. 12.846/2013) e com o acordo de colaboração premiada a ser celebrado com as pessoas físicas (conforme parâmetros acima delineados).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Relatório de Gestão da Advocacia-Geral da União de 2023*. Brasília, DF: AGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/>



BRASIL. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei n.º 14.230, de 2021). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 12.846, de 01º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei 2505/2021*. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?cdteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?cdteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei 6826/2010*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043 (julgamento conjunto). Acórdão. Constitucional e Administrativo. [...]. Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgadas em 31/8/2022, publicação em 28/02/2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=765828894>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Agravo em Recurso Extraordinário 1.175.650/PR. Acórdão. Constitucional. [...]. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 1043). Publicação em 05/10/2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=771421563>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Agravo em Recurso Extraordinário 823347. Acórdão. Recurso extraordinário com agravo. [...]. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 03/2014 (Repercussão Geral – Tema 768). Publicação em 28/10/2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044506>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 1003433/RJ. Acórdão. Constitucional e Administrativo. [...]. Relator Ministro Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 14/9/2021 (Repercussão Geral – Tema 642). Publicação em 13/10/2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=757710428>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 852475. Acórdão. Direito Constitucional. Direito Administrativo. [...]. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 08/08/2018, Publicação em 25/03/2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=749427786>. Acesso em: 4 maio 2025.

CHAVES, André Luiz Maluf; DE ALBUQUERQUE, Pedro Filipe Araújo. Origem, Evolução e Modelos de Advocacia Pública. *Revista da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa*, v. 9, p. 8, 2024. Disponível em: <https://revistapgmjp.com.br/index.php/ojs/article/view/4/2>. Acesso em: 3 maio 2025.

DE CARVALHO, Márcio Augusto Friggi. *Colaboração Premiada Aplicada Ao Procedimento Do Tribunal Do Júri*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 36. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4491>. Acesso em: 3 maio 2025.

DO AMARAL, Thiago Bottino; ROCHA, Lucas Ramos Krause dos Santos. *O plea bargain* e seus marcos regulatórios em perspectiva comparada. In: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS et al. (Coord.). *Sistema penal contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 306. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L4250/E4434/31627/o-plea-bargain-e-seus-marcos-regulatorios-em-perspectiva-comparada?origin=search>. Acesso em: 3 maio 2025.

LINS, Raniere Rocha. *Consensualidade e o enfrentamento à corrupção*: análise empírica dos acordos de leniência na prevenção e repreensão de atos corruptivos à luz da Lei n.º 12.846/2013. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 138.