



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.042/DF**

**RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES**

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – ANAPE**

**ADVOGADOS: EUGÊNIO ARAGÃO E OUTROS**

**INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 218064/2022**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.429/1992. LEI 14.230/2021. AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. FAZENDA PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE COM O MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PROIBIDADE ADMINISTRATIVA. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. AGENTE PÚBLICO. ADVOCACIA PÚBLICA. LEGALIDADE DE ATO ATESTADA EM PRÉVIO PARECER JURÍDICO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Entidade de classe representativa dos procuradores do Estado e do Distrito Federal tem legitimidade para impugnar, em controle concentrado, normas que guardam estrita relação com atividades prestadas pela classe representada. Precedentes.

2. A legitimação da Fazenda Pública para propor ações por ato de improbidade administrativa é de natureza ordinária, em defesa de seu patrimônio.



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

3. Lei que exclui a legitimidade das pessoas jurídicas interessadas para a propositura de ação por ato de improbidade administrativa transgredir o direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário e o dever de conservação do patrimônio público (arts. 5º, XXXV, e 23, I, da Constituição Federal).

4. A possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível, uma vez prevista em lei, estende-se às pessoas jurídicas interessadas (sem interferir na competência própria do Ministério Público), sob pena de vulneração da segurança jurídica e da harmonia do ordenamento jurídico.

5. É constitucional o § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, que prevê representação judicial de agente público em ação por ato de improbidade administrativa por órgão da advocacia pública, quando a legalidade do ato questionado tiver sido previamente atestada em parecer da consultoria jurídica.

— Parecer pela procedência parcial dos pedidos para: (i) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, bem como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, todos da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei 14.230/2021, a fim de restabelecer a legitimidade das pessoas jurídicas interessadas tanto para ajuizar ações por ato de improbidade administrativa quanto para celebrar acordos de não persecução cível; e (ii) declarar inconstitucional o art. 3º e seus parágrafos da Lei 14.230/2021.



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

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade – ADI, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Anape contra os seguintes dispositivos da Lei 14.230, de 25.10.2021: (a) art. 2º, na parte em que alterou o *caput* do art. 17 e inseriu os §§ 14 e 20 do art. 17 e o art. 17-B, todos da Lei 8.429, de 2.6.1992; (b) art. 3º; (c) inciso X do art. 4º. Eis o conteúdo das normas impugnadas:

*Art. 2º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*(...)*

*“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.*

*(...)*

*§ 14. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo.*

*(...)*

*§ 20. A assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado.*

*(...)*

*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**

(...).”

*Art. 3º No prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso.*

*§ 1º No prazo previsto no caput deste artigo suspende-se o processo, observado o disposto no art. 314 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).*

*§ 2º Não adotada a providência descrita no caput deste artigo, o processo será extinto sem resolução do mérito.*

*Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:*

(...)

*X - §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17;*

(...).

Após defender sua legitimidade ativa e o cabimento desta ação direta de inconstitucionalidade, a requerente argui que as normas atacadas “alteram e revogam dispositivos da Lei n. 8.429/92, que dispõem sobre improbidade administrativa, retirando a legitimidade dos entes públicos lesados para ajuizar ações de improbidade, dificultando, assim, o combate a atos ímprobos dos agentes públicos responsáveis por zelar e proteger a coisa pública”. Ademais, “impõem obrigação aos Procuradores de Estado, ferindo o pacto federativo e a autonomia dos Estados”.

A requerente alega que o novo § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992 viola o pacto federativo e o poder de auto-organização dos estados-membros, uma vez que não poderia a União impor atribuições aos órgãos da advocacia pública estadual. A esse respeito, menciona que “diversos Estados da Federação,



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

*a partir do exercício do seu poder de auto-organização e de sua autonomia, editaram legislação própria para prever justamente a atuação da advocacia pública na defesa pessoal de agentes públicos”.*

*A requerente não se insurge “quanto ao conteúdo material da norma (defesa de agentes públicos), mas tão somente quanto à legitimidade da União para criar essa incumbência de forma genérica às Procuradorias dos Estados”. Entende que “eventual atuação da advocacia pública na representação de agentes públicos deve advir de legislação específica e própria do ente federado, não podendo a União, a pretexto de tratar das normas sobre improbidade administrativa, criar tal incumbência às Procuradorias estaduais”.*

*Pleiteia, assim, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal ou sua interpretação conforme à Constituição “para restringir a sua aplicação somente ao âmbito da União”.*

*Em seguida, a requerente argumenta que “a probidade administrativa surge como aspecto qualificado da moralidade administrativa”. Diz que, “levando-se em consideração que o direito à probidade é integrante do conceito de dignidade humana, algumas alterações promovidas pela publicação da Lei n. 14.230/2021 reiteram sobremaneira a violação [do] princípio da vedação ao retrocesso social, [do] pacto federativo e [da] autonomia dos Estados”.*



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

Refere-se, especificamente, à nova redação do *caput* do art. 17 da Lei 8.429/1992, que *“retira dos entes lesados a legitimidade para ajuizar ação de improbidade, usurpando da União, dos Estados e dos Municípios a principal ferramenta que dispõem para buscar o ressarcimento ao erário do dano causado pelo agente ímprobo”*. Esse dispositivo legal violaria o inciso I do art. 23 da Constituição Federal, *“que prevê a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para proteger as leis e o patrimônio público”*.

Alega a requerente que o mesmo vício de constitucionalidade se encontra no art. 17-B da Lei 8.429/1992, que prevê o Ministério Público como único órgão legitimado a celebrar acordos de não persecução civil. Segundo ela, *“tal previsão representa outro equívoco, uma vez que o ente público, como vítima do crime praticado, é quem pode mensurar os prejuízos causados e deve ter participação direta nas negociações dos acordos de persecução cível”*.

Dessa forma, *“prevalecendo o entendimento da inconstitucionalidade do art. 17, caput, em razão da exclusão da hipótese de legitimidade de os entes públicos lesados poderem perseguir em juízo o ressarcimento e a condenação pela prática dos atos ímprobos, deverá a mesma interpretação ser conferida ao art. 17-B, de modo a se declarar inconstitucional a exclusão das pessoas jurídicas de direito público do rol de legitimados para, por seus advogados públicos, firmar os termos de não persecução cível”*.



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

A requerente suscita ainda violação do art. 129 da Constituição Federal. Aponta que o inciso I do referido dispositivo constitucional reserva ao Ministério Público, “*privativamente*”, a promoção da ação penal pública. Não o faz, porém, no inciso III, quando trata do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social.

*Assim, “não havendo o constituinte limitado a atuação da Advocacia Pública e, ao que aqui nos interessa, aos Procuradores de Estado, não cabe ao legislador infraconstitucional violar a letra da Constituição Federal para limitar a atuação dos entes públicos na proteção do patrimônio público por meio da propositura de ações de improbidade administrativa”. É que “a legitimidade ativa concorrente serve de instrumento para a devida proteção da res publica”.*

Argui também desrespeito ao princípio da eficiência, pois “*o Ministério Público não terá estrutura para cuidar de todos os casos de improbidade administrativa do país*”.

Quanto ao art. 3º da Lei 14.230/2021, alega a requerente violação do § 4º do art. 37 da Constituição Federal, “*na medida em que este dispositivo constitucional disciplina o controle da probidade como um bem jurídico indisponível*”, o que significa que, “*uma vez ajuizada a ação, ao autor não é facultado desistir desta, devendo prosseguir até o fim*”. Ademais, a norma atacada “*gera uma deficiente*



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

*proteção da probidade pública uma vez que acarretará a extinção de inúmeras ações caso o Ministério Público não consiga manifestar interesse no exíguo prazo de 1 (um) ano”.*

*Por fim, a requerente pleiteia “a declaração da inconstitucionalidade, por arrastamento: (i) do § 14, do art. 17, da Lei n. 8.429/92 com a redação conferida pela Lei n. 14.230/21, que dispõe sobre a possibilidade de a pessoa jurídica intervir no processo caso tenha interesse; (ii) do art. 3º, da Lei n. 14.230/21, que prevê o prazo de 1 (um) ano a partir de sua publicação para que o Ministério Público dê prosseguimento às ações de improbidade já ajuizadas pela Fazenda Pública; e (iii) do inc. X do art. 4º da Lei n. 14.230/21, que revoga os §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17 da Lei n. 8.429/92, tendo em vista que decorrem da competência exclusiva do parquet para promover as ações de improbidade administrativa, conforme previsto pela nova redação do caput do art. 17”.*

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Presidente da República, em suas informações, defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas. Afirmou que “as alterações na Lei de Improbidade Administrativa, conforme impugnadas pela requerente, não passam de mero ajuste na legitimidade ativa para a propositura da ação, com a centralização da competência em favor do Ministério Público”. Tratar-se-ia “de dispositivo legal de natureza processual que não impacta na essência do instituto, ou seja, os princípios constitucionais em pauta, especialmente a probidade, seguirão



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

*resguardados e sob o olhar atento do parquet”. Ademais, não haveria “qualquer dano ao interesse público ou violação a princípios constitucionais, já que o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública”.*

A Câmara dos Deputados alegou inexistir inconstitucionalidade formal no § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992. Disse que essa lei tem caráter nacional e que, *“para dar efetividade ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, a Lei n. 8.429, de 1992, estabelece diversas atribuições ao Ministério Público (Federal, Estaduais e Distrital) e aos Tribunais e Conselhos de Contas, além das Procuradorias”.* Não só isso: o dispositivo impugnado conteria norma processual, cuja competência legislativa é privativa da União.

Quanto às alegadas inconstitucionalidades materiais, arguiu que *“a exclusividade para a propositura da ação de improbidade prevista no caput do art. 17 mostra-se consentânea com o múnus atribuído ao Ministério Público pelo Constituinte de 88”, não se confundindo “com a representação de interesses das entidades públicas, essa sim de competência da Advocacia Pública, por força de mandamento constitucional”.*

Referindo-se ao § 1º do art. 129 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados alegou que *“o Constituinte, em homenagem ao Estado Democrático de Direito, ao deixar consignado que a legitimação seria segundo o disposto na Constituição*



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

*e na lei, permitiu ao legislador a escolha da opção legislativa a ser adotada no que toca à legitimação”. Assim, “o legislador infraconstitucional, em um primeiro momento, optou pela legislação concorrente, com amparo na autorização constitucional. Agora, contudo, e em amparo nessa mesma norma constitucional, escolheu uma rota diferente, sem transbordar dos limites autorizados pela Constituição”.*

O Senado Federal também prestou informações, pugnando pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos. Confira-se a ementa da peça informativa:

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ENTIDADES QUE REPRESENTAM APENAS PARTE OU FRAÇÃO DA CATEGORIA PROFISSIONAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MODIFICAÇÕES. CONSTITUCIONALIDADE. ESPAÇO DE CONFORMAÇÃO LEGISLATIVA, PELO NÃO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELO JULGAMENTO IMPROCEDENTE.*

*1. As requerentes não apresentam legitimidade ativa ad causam, pois as entidades não abrangem a totalidade das categorias afetadas pelas normas impugnadas, nem está presente a pertinência temática a partir da direta referibilidade e correspondência entre os objetivos institucionais próprios e específicos das entidades autoras e o objeto da ação, o que deve ensejar a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC.*

*2. Atribuir às requerentes a legitimação ativa para estas ADIs equivaleria a autorizar uma representatividade cujo alcance extrapolaria em muito os interesses específicos das atividades dos advogados públicos, em um padrão de legitimação verdadeiramente universal. Tal*



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

*compreensão não se coaduna com a percepção que deve ser aplicada ao art. 103, IX, da Constituição.*

*3. A preocupação do legislador em atribuir legitimidade exclusiva ao Ministério Público para a propositura das ações de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil foi no sentido de, sem macular a política pública de combate à improbidade administrativa, minimizar os riscos de propositura de ações com desvio de finalidade, diante das graves consequências decorrentes das sanções por ato de improbidade.*

*4. A defesa judicial do ato administrativo cuja legalidade foi atestada pelo órgão de assessoria jurídica, e mesmo assim foi questionado judicialmente (art. 17, § 20, da Lei nº 8.924/1992), é providência voltada para evitar o “apagão das canetas”, evitar o comportamento contraditório por parte da advocacia pública, para proteger a boa-fé objetiva dos administradores públicos.*

*5. A previsão de suspensão das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública para que o Ministério Público competente manifeste interesse no prosseguimento do feito (art. 3º da Lei nº 14.230/2021) atende ao art. 5º, inciso XL, da Constituição, que determina a retroatividade da lei mais benéfica ao réu. Há precedentes do STF nesse sentido.*

*6. Pelo não conhecimento e, no mérito, pelo julgamento improcedente.*

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência dos pedidos, ao argumento de que as normas impugnadas têm caráter nacional e tratam de direito processual, estando inseridas no âmbito de competência legislativa privativa da União. Defende que a redução da legitimidade para a propositura de ações de improbidade administrativa ao Ministério Público constitui legítima opção legislativa sobre critérios e alternativas de política sancionatória (peça eletrônica 38).



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

Em 17.2.2022, antes que os autos viessem a esta Procuradoria-Geral da República para parecer, foi parcialmente deferida a medida cautelar para:

- (A) *CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ao caput e §§ 6º-A, 10-C e 14, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, no sentido da EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA;*
- (B) *SUSPENDER OS EFEITOS do § 20, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, em relação a ambas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (7042 e 7043);*
- (C) *SUSPENDER OS EFEITOS do artigo 3º da Lei nº 14.230/2021.*

Foram opostos embargos de declaração, ainda não apreciados.

Eis, em síntese, o relatório.

A preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* da ANAPE há de ser rejeitada, dada a estrita relação do conteúdo das normas impugnadas com as atividades prestadas pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

É certo que a Lei 8.429/1992 alcança todos os agentes públicos, indivíduos e pessoas jurídicas privadas “*que podem ser responsabilizadas pela prática de atos de improbidade administrativa*”. Acontece que a requerente impugnou apenas os dispositivos legais que guardam estrita relação com as atividades desempenhadas pela classe que representa (a dos advogados públicos).



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

O objeto desta ação direta de inconstitucionalidade restringe-se às normas que, por um lado, determinaram a atuação da advocacia pública em defesa dos réus em ações de improbidade administrativa (§ 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992) e, por outro, excluíram essa mesma atuação do polo ativo das demandas. A pertinência temática entre o objeto da ação e os objetivos institucionais da requerente está, portanto, configurada, uma vez que as alterações legislativas levadas a efeito pelos dispositivos questionados interferem, diretamente, no exercício das funções da advocacia pública.

Em caso análogo, decidiu o Supremo Tribunal Federal ter a ANAMATRA legitimidade para impugnar, em controle concentrado de constitucionalidade, normas ínsitas à atuação institucional da magistratura do trabalho, conforme se verifica da ementa do acórdão desse julgado:

*PROCESSO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 5º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, E ART. 18, DA LEI 11.442/2007. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAMATRA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REPRESENTATIVIDADE NACIONAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CORRELAÇÃO ENTRE A NORMA IMPUGNADA E AS FINALIDADES DA ASSOCIAÇÃO AUTORA. PROVIMENTO. DECISÃO MAJORITÁRIA.*

*1. Evidenciada a representatividade nacional da entidade de classe autora, nos moldes do art. 103, IX, da Constituição da República e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999. As associações de magistrados não*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*são detentoras de legitimidade ad causam universal para o processo de controle objetivo de constitucionalidade, impondo-se a demonstração da pertinência temática. Precedentes desse STF.*

*2. Em debate o exame do requisito da pertinência temática, traduzida na existência de relação entre as atividades da associação e o campo de incidência da regra impugnada (art. 5º, caput e parágrafo único, e o art. 18, ambos, da Lei 11.442/2007). Lide envolvendo matéria ínsita ao campo de atuação institucional da magistratura do trabalho, a saber, a configuração, ou não, de vínculo de emprego com motorista em transporte rodoviário de cargas. **Alteração de legislação a retirar a competência da Justiça do Trabalho, a impactar a atuação direta dos magistrados associados, no exercício da jurisdição trabalhista.***

*3. Presente a correlação entre a norma impugnada e as finalidades institucionais da associação autora, tem-se por atendido o requisito da pertinência temática. Precedente: ADI 4066 (Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2018) ADI 5468 (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 02.8.2017). Arguição de ilegitimidade ativa ad causam rejeitada.*

*4. Divergência circunscrita ao fundamento da ilegitimidade ativa ad causam da ANAMATRA, por ausência de pertinência temática, ao impugnar lei que dispõe sobre a natureza do transporte rodoviário de cargas por terceiros.*

*5. Agravo interno provido, por decisão colegiada majoritária. (ADI 3.961-Agr/DF, Rel. Min. Roberto Barroso. Red. p/ acórdão Min. Rosa Weber, DJe de 30.07.2020) – Grifo nosso.*

Quanto a não abranger a totalidade das categorias afetadas pela norma, também não merece guarida a preliminar suscitada. A requerente representa apenas os procuradores dos estados e do Distrito Federal, enquanto as normas impugnadas afetam a advocacia pública em todos os níveis da federação. Ocorre, todavia, que a Associação Nacional dos Advogados Públicos



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

Federais – Anafe, na ADI 7.043, também impugnou os mesmos dispositivos legais aqui atacados, com argumentos similares.

A propósito das procuradorias e advocacias dos municípios, seria desarrazoado exigir que as normas que afetassem todos os advogados públicos somente pudessem ser questionadas, em controle abstrato, por uma associação que abrangesse advogados públicos federais, estaduais, distritais e municipais. É que a heterogeneidade dos interesses das diversas carreiras acabaria por retirar delas a coesão de classe necessária para a constituição de uma tal associação. Ademais, diferentemente das advocacias públicas federal, estaduais e distrital, a advocacia pública municipal não encontra referência direta na Constituição Federal.

Rejeitadas as preliminares, no mérito os pedidos não de ser julgados parcialmente procedentes.

Comece-se pela análise das normas que, ao concentrarem no Ministério Público a legitimidade para propositura das ações civis públicas por atos de improbidade administrativa, acabaram por excluir a iniciativa das pessoas jurídicas interessadas. Nesse ponto, há inconstitucionalidade.

É fora de dúvida que o Ministério Público é órgão legitimado para a propositura de ações civis públicas por atos de improbidade administrativa. Quem o diz é a própria Constituição Federal, no inciso III de seu art. 129, ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

enunciar que é função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social. Trata-se de *“legitimação extraordinária conferida ao órgão pelo dispositivo constitucional em referência, hipótese em que age como substituto processual de toda a coletividade e, conseqüentemente, na defesa de autêntico interesse difuso”* (RE 208.790, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 15.12.2000). Como decidiu o Supremo Tribunal Federal no citado precedente, porém, a habilitação do Ministério Público *“não impede a iniciativa do próprio ente público na defesa de seu patrimônio, caso em que o Ministério Público intervirá como fiscal da lei, pena de nulidade da ação”*.

Perceba-se que a legitimação do Ministério Público e a das pessoas jurídicas lesadas têm naturezas diversas. Enquanto a primeira é de ordem extraordinária – o Ministério Público pleiteia, em nome próprio, direito de toda a coletividade –, a segunda é ordinária – a pessoa jurídica demanda *“na defesa de seu patrimônio”*. Fosse de outro modo, estaria o Ministério Público a exercer a representação judicial de entidades públicas, o que lhe é vedado constitucionalmente (CF, art. 129, IX).

Assim, embora a ação por ato de improbidade administrativa seja a mesma (e possa até ser proposta conjuntamente), o fundamento constitucional da legitimidade do Ministério Público é um (CF, art. 129, III) e o das pessoas jurídicas lesadas é outro (CF, arts. 5º, XXXV, e 23, I).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ao proporem uma ação de improbidade administrativa, as pessoas jurídicas lesadas estão em defesa de direito próprio, do **seu** patrimônio.<sup>1</sup> Patrimônio que o inciso I do art. 23 da Constituição Federal determinou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios conservassem. Daí por que retirar das pessoas jurídicas interessadas a legitimidade para propor ações por ato de improbidade administrativa equivale a excluir da *“apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”* (CF, art. 5º, XXXV).

O direito de acesso ao Poder Judiciário é direito fundamental. Diante de lesão ou ameaça a direito, a todos é garantido recorrer ao Poder Judiciário para ver restabelecida a higidez da ordem jurídica. Isso se aplica tanto às pessoas naturais quanto às jurídicas, públicas e privadas.

Esse ponto é importante para a correta interpretação do § 1º do art. 129 da Constituição Federal, segundo o qual *“a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”*.

Em primeiro lugar, destaque-se o claro vetor constitucional no sentido da **ampliação** (e não da restrição) da legitimidade ativa para as ações civis públicas. Mesmo assim, é certo ajuizar que essa norma deixa ao legislador

---

1 Tal como ocorre, por exemplo, nas ações regressivas contra os agentes públicos causadores de danos a terceiros (CF, art. 37, § 6º). Direito de regresso, a propósito, que é expressamente *“assegurado”* pela Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ampla margem de conformação. A lei pode, num primeiro momento, prever a legitimação (**extraordinária, como se enfatizará adiante**) de um sem-número de pessoas e entidades e, depois, restringi-la, ao notar que houve excesso.

Acontece que o que a lei pode moldar – ora estendendo muito, ora estendendo pouco – é a legitimação **extraordinária** para a propositura das ações civis públicas (aquela mesma de que dispõe o Ministério Público). Afinal de contas, *“ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico”* (CPC, art. 18, *caput*). Já a legitimação **ordinária** – aquela cujo detentor é a própria pessoa lesada – é insuscetível de restrição, pois decorre do direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário.<sup>2</sup>

Veja-se que o § 1º do art. 129 da Constituição Federal fala que a legitimação do Ministério Público não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o que dispõem a **Constituição** e a lei. E o que dispõe a Constituição é o direito de acesso ao Poder Judiciário a todos os lesados em seus bens jurídicos (a legitimação ordinária). Quanto ao mais (à legitimação extraordinária), aí sim, é terreno aberto à obra do legislador.

Não por outra razão, tem o Supremo Tribunal Federal entendimento consolidado de que os títulos executivos decorrentes de condenações impostas

---

2 Direito que não se assegura pela mera intimação da pessoa jurídica interessada para, *“caso queira, intervir no processo”* (Lei 8.429/1992, art. 17, § 14). Ainda que a intimação seja obrigatória, o direito de ação envolve, necessariamente, o poder de provocar a jurisdição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pelos tribunais de contas somente podem ser propostas pelo ente público beneficiário da condenação (ARE 823.347/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 28.10.2014 – tema 768 da repercussão geral).

Ademais, a probidade é valor fundante da administração pública brasileira e está intimamente conectada com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Tamanha a reprovação aos atos de improbidade administrativa que a Constituição Federal, no § 4º do art. 37, prevê penalidades duras para quem os pratica (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, além, claro, do ressarcimento ao erário). Nessa toada, o Supremo Tribunal Federal, interpretando o § 5º do mesmo art. 37 da Constituição, considerou imprescritíveis as *“ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”* (RE 852.475, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, DJe de 25.3.2019).

As alterações legislativas aqui impugnadas, no que excluíram a legitimidade ativa da Fazenda Pública para as ações por ato de improbidade administrativa, vão de encontro a esse valor constitucional: o da probidade da administração pública. Valor cujo cumprimento há de ser fiscalizado pelo Ministério Público (certamente), mas também por toda a sociedade, incluindo os próprios órgãos e entidades da administração pública, por meio do controle



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

interno (CF, arts. 31, parte final, e 74); os tribunais de contas, mediante controle externo (CF, arts. 31, parte inicial, 70 e 71); e os cidadãos, via direito de representação e ação popular (CF, arts. 5º, LXXIII; 37, § 3º, III; e 74, § 2º).

Como bem afirmou o Ministro Alexandre de Moraes na decisão concessiva da medida cautelar, *“a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação de improbidade administrativa pode representar grave limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e, no limite, obstáculo ao exercício da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para ‘zelar pela guarda da Constituição’ e ‘conservar o patrimônio público’ (CF, art. 23, I), bem como, um significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa”*.

A antiga redação do *caput* do art. 17 da Lei 8.429/1992 fazia expressa referência à legitimidade da *“pessoa jurídica interessada”* para a propositura da ação de improbidade administrativa. A nova redação, dada pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, excluiu essa referência, deixando escrito apenas que *“a ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público”*.

O objetivo da alteração legislativa está claro: retirar das pessoas jurídicas interessadas a legitimidade ativa para a ação de que trata a Lei 8.429/1992. Tanto é assim que o art. 3º da Lei 14.230/2021 – também impugnado –



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

estabeleceu que, “no prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso”.

Nesse cenário, não há falar sequer em interpretação conforme à Constituição, pois inexistente dúvida interpretativa na lei atacada. O caso é de declaração de inconstitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade do *caput* do art. 17 da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, **porém sem redução de texto** (isso para que se restabeleça a legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas, mas se mantenha a nova redação quanto ao “procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil”).<sup>3</sup> E declaração de inconstitucionalidade, pura e simples, do art. 3º e seus parágrafos da Lei 14.230/2021, pois, mantida a legitimidade ativa da Fazenda Pública, perde propósito qualquer menção à assunção de ações pelo Ministério Público e, mais ainda, à suspensão e extinção de processos.

Por arrastamento, comportam declaração de inconstitucionalidade, também sem redução de texto, os §§ 6º-A e 10-C do art. 17 da Lei 8.429/1992 (como, a propósito, já foram incluídos na parte dispositiva da decisão

---

3 O retorno, puro e simples, à antiga redação do *caput* do art. 17 da Lei 8.429/1992 pode gerar certa confusão quanto ao rito processual, uma vez que ela fala em “rito ordinário” e “dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar”. Nesse ponto, a atualização do dispositivo legal foi de bom alvitre.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

monocrática concessiva da medida cautelar). Quando os dispositivos legais se referem ao Ministério Público, não de incluir também as pessoas jurídicas interessadas, quando as ações forem por elas propostas. Trata-se de decorrência lógica e inescapável da declaração de inconstitucionalidade do *caput* do mesmo artigo.

Quanto ao § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, que determina que, “sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo”, inexistente inconstitucionalidade. Uma vez firmado o entendimento quanto ao *caput* do art. 17, no sentido da possibilidade de a Fazenda Pública ajuizar a ação por ato de improbidade administrativa, a norma constante desse parágrafo incidirá, por óbvio, apenas nas hipóteses em que a pessoa jurídica interessada não foi a autora da ação. O texto do dispositivo, aqui, integra-se ao conjunto da lei sem que seja necessária a declaração de sua inconstitucionalidade.

O requerente impugna também o inciso X do art. 4º da Lei 14.230/2021, mediante o qual ficaram revogados os §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17 da Lei 8.429/1992. Ele não explica, focadamente, as razões pelas quais entende que a revogação desses dispositivos legais contraria a Constituição. *A priori*, não seria sequer caso de conhecimento da ação no ponto.<sup>4</sup>

---

4 “Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ainda que se conheça da ação no ponto, a argumentação da petição inicial leva a crer que as normas foram revogadas porque, de algum modo, estariam relacionadas à legitimidade da Fazenda Pública para propor ação por ato de improbidade administrativa.

Sem razão, porém. Os antigos §§ 8º, 9º, 10 e 12 do art. 17 da Lei 8.429/1992 diziam respeito a aspectos processuais que não mais se aplicam, tendo em vista as novas normas (nenhuma delas referentes à legitimidade ativa). O § 13 considerava pessoa jurídica interessada *“o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária de que tratam o § 4º do art. 3º e o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003”*. Sua revogação em nada restringe a legitimidade para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, até porque os §§ 5º, 6º e 7º do art. 1º da Lei 8.429/1992 são bem amplos ao delimitar o campo de proteção da lei, não deixando de fora nada que se possa entender como patrimônio público.

O revogado § 3º do art. 17 da Lei 8.429/1992, por sua vez, encontra substituto vigente no § 14 do mesmo artigo, já tratado neste parecer. Como explicado, a partir da declaração de inconstitucionalidade, sem redução de

---

*jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle” (ADI 4.381/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 17.03.2022).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

texto, do *caput* do art. 17, a redação do § 14 não significa a ausência de legitimidade ativa da Fazenda Pública.

A revogação dos §§ 2º e 4º do referido artigo também não incorre em inconstitucionalidade, pois as normas neles contidas continuam, de uma maneira ou de outra, vigentes no ordenamento jurídico. Não é porque o § 2º foi revogado que a Fazenda Pública está, a partir de agora, impedida de “*promover as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público*”.

Uma vez declarada a inconstitucionalidade do *caput* do art. 17, como já se propôs, enquanto houver dano ao erário, haverá possibilidade de a Fazenda Pública buscar em juízo seu ressarcimento integral. Quanto ao § 4º, a intervenção do Ministério Público como fiscal da lei também está prevista no art. 178 do CPC (a propósito, a ação de improbidade administrativa “*seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*”).

Por fim, o revogado § 1º do art. 17 da Lei 8.429/1992 preceituava que “*as ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei*”. O tema é tratado na nova versão da lei, mais precisamente no art. 17-B, com muito maior detalhamento, inclusive. A revogação decorreu de mera técnica legislativa. Como se verá a seguir, a discussão sobre a legitimidade da Fazenda Pública para a celebração de acordos



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

de não persecução cível resolve-se no âmbito do próprio art. 17-B, sem necessidade de resgate do § 1º do art. 17 (que, de resto, pouco enunciava).

Passa-se, então, à análise do art. 17-B da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021. A requerente aponta nele a mesma inconstitucionalidade contida no *caput* do art. 17 da referida lei, qual seja, a exclusão da pessoa jurídica interessada como ente legitimado à celebração dos acordos de não persecução cível. O pedido, no ponto, há de ser julgado procedente.

Na redação originária da Lei 8.429/1992, vigia a regra no sentido de ser “vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações” de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992, art. 17, § 1º). Isso mudou com a Lei 13.964, de 24.12.2019, que passou a admitir, expressamente, “a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”. Acontece que o art. 17-A da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 13.964/2019, que estabelecia alguns parâmetros para a celebração desse tipo de acordo, foi vetado pelo Presidente da República. Vejam-se as 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 repre-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*senta 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.*

Os mesmos fundamentos servem para declarar inconstitucional, sem redução de texto, o atual art. 17-B, que, como o vetado art. 17-A, retirou a iniciativa das pessoas jurídicas interessadas para a celebração dos acordos de não persecução cível.

Deveras, não se mostra “*harmônico com o sistema jurídico vigente*” e “*gera insegurança jurídica*” a circunstância de o dispositivo legal impugnado haver previsto que apenas “*o Ministério Público poderá (...) celebrar acordo de não persecução civil*”. Uma vez que a lei passou a permitir a celebração desse tipo de acordo, natural que todos os legitimados para a ação detenham a competência para a assinatura do acordo. Afinal de contas, o acordo de não persecução cível evita o ajuizamento da própria ação por ato de improbidade administrativa, ou a extingue, caso já proposta.

Como a legitimidade da Fazenda Pública para a propositura das ações por ato de improbidade administrativa decorre do próprio direito de acesso ao Judiciário e do dever de conservar o patrimônio público (CF, arts. 5º, XXXV, e 23, I), a possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível, uma vez prevista em lei, há de se estender às pessoas jurídicas interessadas, **respeitada a participação obrigatória do Ministério Público em face do interesse**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

público primário envolvido (CF, art. 129, I, III e IX, c/c CPC, arts. 178, I, e parágrafo único, e 179, I e II).

O panorama contrário, como destacou o Presidente da República nas razões do veto ao art. 17-A da Lei 8.429/1992, gera grave insegurança jurídica. A começar pela incongruência com as normas da Lei 12.846, de 1º.8.2013, que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. O art. 16 dessa lei autoriza *“a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública”* a *“celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações”*.

Como se sabe, *“a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito”* (Lei 12.846/2013, art. 3º, *caput*). Então, é de se supor a existência de vários casos em que a apuração dos fatos envolva, ao mesmo tempo, atos de improbidade administrativa e condutas a serem imputadas à pessoa jurídica. Nesse cenário, o acordo de leniência de que trata a Lei 12.846/2013 perde muito de sua efetividade se a Fazenda Pública interessada não puder celebrar, com a pessoa natural, acordo de não persecução civil no âmbito da Lei 8.429/1992.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ademais, outros diplomas legislativos são expressos ao permitir que a Fazenda Pública, ora mediante ato do Advogado-Geral da União ora por meio de decisão de outras autoridades, celebre compromissos de ajustamento de conduta, transações e acordos para prevenir ou terminar litígios. Confira-se:

*Lei 7.347, de 24.7.1985*

*Art. 5º (...)*

*(...)*

*§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.*

*Lei Complementar 73, de 10.2.1993*

*Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:*

*(...)*

*VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente;*

*Lei 9.469, de 10.7.1997*

*Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.*

*§ 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações.*

*(...)*

*§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o caput.*

*Art. 2º O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes das empresas públicas federais mencionadas no caput do art. 1º poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, **a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores inferiores aos fixados em regulamento.***

*Art. 4º-A. O termo de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses que envolvam interesse público da União, suas autarquias e fundações, firmado pela Advocacia-Geral da União, deverá conter:*

- I - a descrição das obrigações assumidas;*
- II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações;*
- III - a forma de fiscalização da sua observância;*
- IV - os fundamentos de fato e de direito; e*
- V - a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento.*

### **Lei 13.140, de 26.6.2015**

*Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:*

- I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;*  
*III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.*

Dessa forma, nos mesmos moldes do *caput* do art. 17, o *caput* e os §§ 5º e 7º do art. 17-B da Lei 8.429/1992 não de ser declarados inconstitucionais, **sem redução de texto**. Isso para que se garanta a possibilidade de as pessoas jurídicas interessadas também (ou seja, sem interferir na competência própria do Ministério Público) celebrarem o acordo de não persecução cível, **observada, repita-se, a participação obrigatória do Ministério Público**.

Atente-se apenas para a uniformidade que se há de conferir à aplicação das normas do § 1º do art. 17-B da Lei 8.429/1992. Quanto ao inciso II desse parágrafo, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm suas próprias regras definidoras de competência, normalmente concentrando em altas autoridades o poder de celebrar os acordos (o que já atende ao propósito de controle). **Quando a Fazenda Pública, porém, celebrar acordo de não persecução civil, “em momento anterior ou posterior à propositura da ação”, há de ouvir o Ministério Público (assim como o inciso I do § 1º determina a oitiva “do ente federativo lesado”)**. E todos os acordos, sejam eles subscritos pela pessoa jurídica interessada, pelo Ministério Público ou por ambos,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

conjuntamente, estão sujeitos à homologação judicial, conforme prevê o inciso III do § 1º do art. 17-B da Lei 8.429/1992.

Por fim, a requerente aponta inconstitucionalidade no § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, segundo o qual *“a assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado”*. Nas palavras da requerente, ela não se insurge *“quanto ao conteúdo material da norma (defesa de agentes públicos), mas tão somente quanto à legitimidade da União para criar essa incumbência de forma genérica às Procuradorias dos Estados”*.

Improcede o pedido, nessa parte.

A aplicação da norma questionada no âmbito dos estados e do Distrito Federal retira seu fundamento do próprio art. 132 da Constituição Federal, que confere aos procuradores dos estados e do Distrito Federal a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Ora, quando o gestor público pratica ato administrativo após seu órgão de consultoria jurídica atestar, previamente, a legalidade dele, o que estará em debate em eventual ação de improbidade administrativa proposta em face do gestor é o próprio ato estatal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992 não cria incumbência às Procuradorias dos Estados; apenas reconhece, expressamente, competência que já é delas. Como bem destacou o Senado Federal, o assunto não é novo. No plano federal, por exemplo, o art. 22 da Lei 9.028, de 12.4.1995, prevê a representação judicial de agentes públicos pela Advocacia-Geral da União *“quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público”*.

No ponto, é de se fazer apenas um esclarecimento. Afirmou o Senado Federal que *“a eventual incompatibilidade entre o ato praticado e o parecer prévio deve ser objeto de análise em juízo, não servindo de escusa para negar a vigência do art. 17, § 20, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021”*. Disse que, *“na prática, só se retirou a possibilidade de o órgão de advocacia pública recusar a representação judicial na hipótese e se conferiu status legal ao que agora poderá ser chamado ‘direito’ à defesa judicial pelo administrador público”*.

Não é bem assim. O dispositivo impugnado tem o claro objetivo de evitar *“o chamado ‘apagão das canetas’, caracterizado pela ‘inação’, ‘medo’ e ‘paralisia decisória’ dos gestores públicos”*, mas não gera, propriamente, um *“direito [do gestor público] à defesa judicial”* pelos órgãos da advocacia pública, máxime quando as razões que deram ensejo à caracterização da improbidade administrativa não foram tratadas no parecer jurídico.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Há, nesse ponto, que se respeitar, também em relação à defesa judicial pela advocacia pública, as normas do código de ética da advocacia, de modo a afastar alegado direito subjetivo à representação judicial, com base no art. 17, § 20, da Lei 8.429/1992, quando o patrocínio não encontre amparo no interesse público.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência parcial dos pedidos, para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, bem como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, todos da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela Lei 14.230/2021, *a fim de restabelecer a legitimidade das pessoas jurídicas interessadas tanto para ajuizar ações por ato de improbidade administrativa quanto para celebrar acordos de não persecução civil*; (b) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º e seus parágrafos da Lei 14.230/2021.

Brasília, data da assinatura digital.

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

JMR