

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**O INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA E SEUS REFLEXOS NA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**Rio de Janeiro
2021**

ENYLA CAROLINA TIAGO DA FONSECA

**O INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA E SEUS REFLEXOS NA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação da Professora Dra. Carmen Lúcia Macedo.

**Rio de Janeiro
2021**

ENYLA CAROLINA TIAGO DA FONSECA

**O INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA E SEUS REFLEXOS NA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação da Professora Dra. Carmen Lúcia Macedo.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Co-orientador (Opcional)

Membro da Banca

Membro da Banca

**Rio de Janeiro
2021**

RESUMO

O objetivo da presente monografia é investigar, sob a ótica do microssistema de combate à corrupção, o instituto da colaboração premiada, sua origem e características, mediante o enfrentamento da criminalidade, notadamente aquelas de maior complexidade. Neste mesmo viés, há que se falar a respeito do instituto da improbidade administrativa, destacando as ideias de moralidade e probidade administrativa, evidenciando a necessidade de maior atenção em relação aos aspectos éticos da ação administrativa. Assim, será observada a possibilidade de interseção dos institutos, de modo a possibilitarem um eficaz combate à corrupção e à improbidade.

PALAVRAS-CHAVES: Microssistema de combate à corrupção; Colaboração Premiada; Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

The main goal of this monograph is to investigate, from the anti-corruption microsystem perspective, the institute of plea bargaining, its origin and characteristics, through the combat of criminality, notably those of major complexity. In this same bias, is important to talk about the administrative improbity, highlighting the administrative morality and administrative probity ideas, as the need of major attention about the ethical aspects of the administrative action. Thus, the possibility of intersection of these institutes needs to be observed, in order to reach an effective fight against corruption and improbity.

KEYWORDS: Anti-corruption microsystem; Plea Bargaining; Administrative Improbity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AgRg nos EREsp – Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial;
ARE – Recurso Extraordinário com Agravo;
Art. – Artigo;
CADE – Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência;
CC – Código Civil;
CCR – Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção);
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil;
EC – Estatuto da Cidade;
FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*;
GAFI/TAFT – Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo;
HC – Habeas Corpus;
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza;
LACE – Lei Anticorrupção Empresarial;
LC – Lei Complementar;
LIA – Lei de Improbidade Administrativa;
MP – Ministério Público;
MPF – Ministério Público Federal;
MS – Mandado de Segurança;
NCPC – Novo Código de Processo Civil de 2015;
OCDE – Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico;
OEA – Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos;
ONU – Organizações das Nações Unidas;
Pet. – Petição;
Rcl. – Reclamação;
REsp – Recurso Especial;
STF – Supremo Tribunal Federal;
STJ – Superior Tribunal de Justiça;

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 – INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 – DO MICROSSISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO | 9 |
| 2.1. A Lei Anticorrupção e o acordo de leniência | 13 |
| 3 – DA COLABORAÇÃO PREMIADA | 17 |
| 3.1. Natureza jurídica: meio de obtenção de prova e negócio jurídico processual | 22 |
| 3.2. Requisitos de validade: voluntariedade e efetividade | 25 |
| 4 – DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA | 27 |
| 4.1. Moralidade administrativa. Probidade administrativa | 29 |
| 4.2. Lei de Improbidade Administrativa | 31 |
| 4.2.1. Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito | 33 |
| 4.2.2. Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário | 36 |
| 4.2.3. Atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário | 40 |
| 4.2.4. Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública | 42 |
| 4.2.5. Atos de improbidade administrativa do Estatuto da Cidade | 45 |
| 4.3. Direito Administrativo Sancionador | 47 |
| 5 – DA COLABORAÇÃO PREMIADA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA | 48 |
| 5.1. Aplicação do instituto da colaboração premiada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, respeitados os limites e critérios da lei | 49 |
| 5.2. Negociação nos processos de improbidade administrativa, sempre que for possível na respectiva ação penal, observados, por analogia, os limites de negociação previstos | 52 |
| 5.3. Empréstimo de elementos probatórios produzidos no âmbito criminal por colaboração premiada para as ações de improbidade administrativa | 57 |
| 5.4. Possível interferência do instituto da colaboração premiada no ressarcimento dos danos causados ao erário no âmbito da improbidade administrativa | 60 |
| 6 – CONCLUSÃO | 64 |
| 7 – REFERÊNCIAS | 66 |

INTRODUÇÃO

Nos últimos 26 anos, o enfrentamento de práticas corruptivas sofreu vasta expansão doutrinária, jurisprudencial e legislativa. A corrupção, conforme destaca LI¹, é um delito de natureza única, sigiloso, invisível e sem vítima determinada, o que acaba dificultando sua detecção e investigação. E, segundo a Organização das Nações Unidas, a corrupção pode ser definida como “abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto”².

Neste contexto, vislumbra-se o instituto da colaboração premiada que foi reinserido no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei nº 12.850/2013 e ganhou destaque nas manchetes midiáticas no contexto da Operação Lava Jato, uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história recente do país. Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal CELSO DE MELLO, a colaboração premiada “possibilitou penetrar nesse grupo que se apoderou do Estado, promovendo um assalto moral, criminoso ao Erário e desviando criminosamente recursos que tinha outra destinação, a destinação socialmente necessária e aceitável”³.

Este instituto de natureza jurídica penal consiste em um benefício ao acusado que fornece informações eficazes de contribuir para a resolução da atividade criminosa. Porém, conforme destaca MELO⁴, diante da preocupação crescente com a corrupção, a utilização deste instituto de Direito Penal tem a possibilidade de auxiliar na punição de funcionários públicos, bem como de terceiros que se aproveitam dos atos ilícitos praticados por membros da Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

E é neste ponto que reside a controvérsia, que é inclusive tema do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.175.650, pois tratando-se de responsabilização geral e autônoma de quaisquer agentes públicos (e terceiros pessoas físicas e jurídicas responsáveis) pela prática de atos ilícitos no âmbito da improbidade administrativa, estas não são revestidas de caráter penal. Apesar disso, à luz dos vetores cooperativos preconizados pela Convenção de Mérida, em seu artigo

¹ LI, Rebecca B. L. *Investigative measures to effectively combat corruption*. Resource Material Series, n. 92. UNAFEI, Tokyo, Mar. 2014. p. 139.

² SANTOS, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiana. **Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/13, de 1º de agosto de 2013**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 28.

³ FALCÃO, Márcio. **STF rejeita anular acordo de delação premiada de Youssef na Operação Lava Jato**. Folha de São Paulo, 27 de agosto de 2015. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1674345-maioria-do-stf-vota-contr-a-anulacao-de-depoimentos-de-alberto-youssef.shtml> >. Acesso em: 03 de agosto de 2021.

⁴ MELO, Inês da Trindade Chaves de. **Questões atuais e controvertidas na ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 188.

38, deve prevalecer a troca de informações e compartilhamento de provas, com vistas ao êxito persecutório nas diversas instâncias punitivas.⁵

Deste modo, no presente trabalho, será abordado o microsistema de combate à corrupção, tendo como ponto de partida o enfrentamento à corrupção transnacional e nacional, bem como os principais mecanismos deste sistema, quais sejam a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 12.846/2013.

No que diz respeito à colaboração premiada, serão realizadas incursões acerca da origem e desenvolvimento do instituto, tal como da improbidade administrativa, de modo a possibilitar a investigação da interseção destes dois institutos, que objetivam, sobretudo, a promoção de máxima efetividade no enfrentamento da corrupção e desmantelamento de organizações criminosas.

2 – DO MICROSSISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção é um dos temas mais antigos da história da humanidade, contendo, inclusive, inúmeras menções nas narrativas gregas a esse respeito, como na História da Guerra do Peloponeso, de Tucídides, na qual o autor descreve a atuação de Péricles com fim de criar alianças na guerra. A corrupção é sempre um elemento presente nos discursos da prática política, embora seja bem mais visível e debatida nas democracias.⁶ MONTESQUIEU⁷, no século XVIII, assinalou que a “corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios”, já que o poder é algo propenso a ser corrompido e só pode ser controlado através de leis.

Segundo a lição de CAIDEN⁸ quando se trata de corrupção, o ponto de partida é determinar o que constitui o ato em si, a forma específica de conduta que é considerada errada e ofensiva, de modo que em suas palavras:

A corrupção prospera na escuridão e invisibilidade. É anônima e imensurável. Está enraizada nos próprios vícios humanos de ganância e desejo por poder... É incolor,

⁵ DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 631.

⁶ COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina (Coords.) **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal : Tomo I**. Brasília: ESPMU, 2016. (Série pesquisas ESPMU; v. 1, t. 1). p. 12.

⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**. – apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Muracheco. – São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 121.

⁸ CAIDEN, Gerald E. **The burden on our backs; corruption in Latin America**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 2003. p. 1.

sem forma, sem cheiro, conivente, secreta, furtiva, sem vergonha... Muitas vezes não deixa rastros, mas está impressa nas mentes, memórias e percepções humanas.⁹

LIVIANU¹⁰, neste sentido, conceitua corrupção, da seguinte forma:

O crime de corrupção apresentou sempre uma vertente que o considera como um abuso de confiança. Segundo tal visão o empregado público era o autor principal, e o corruptor, o autor secundário, constituindo-se numa unidade criminosa, sendo que, nesta bilateralidade, ambos são partícipes do crime.

A corrupção, no âmbito social, é uma alteração de processo da ordem natural das coisas e é um fenômeno permanente na vida humana. Consiste em tornar privado o que é público, ação que resulta no abuso de prerrogativas de alguém que exerce um monopólio.

Assim, para fins da análise do tema, o conceito de corrupção é o seguinte: trata-se de toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos no exercício das funções que cause prejuízos aos bens, serviços e do interesses (*sic*) do Estado. Este aspecto a ser analisado é o que, no momento, maiores, danos vem causando aos bens e patrimônio públicos, muito embora no decorrer do exame deste crime não se pode ficar alheio ao papel do corruptor, no geral, o particular interessado em benesses dos agentes públicos.

O conceito de corrupção pode ser considerado como o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público, no seu sentido amplo, que causa danos sociais relevantes, atingindo o sistema social e as estruturas do Estado.

Entende-se que a corrupção, em um conceito mais amplo, é um abuso de confiança e o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público.¹¹ Como comportamento oposto aos deveres que protegem o interesse público, está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade e o Conselho da Europa, no preâmbulo da Convenção Civil contra a Corrupção, enfatiza que:

[...] a corrupção ameaça o Estado de Direito, a democracia e os direitos humanos, prejudica a boa governança, a boa equidade e a justiça social, distorce a concorrência, prejudica o desenvolvimento econômico e põe em perigo a estabilidade das instituições democráticas e da moral fundamental da sociedade.¹²

Certa é a compreensão de que “a corrupção também tem ligação com a confusão que se faz entre o que é público e o que é privado, uma vez que sua finalidade precípua é beneficiar economicamente os particulares que possibilitam e fomentam a apropriação do recursos

⁹ CAIDEN, G.E.; DWIVEDI, O.P.; JABBRA, J. *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press, 2001. p. 1.

¹⁰ LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal – um diagnóstico da corrupção no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 31-33.

¹¹ Apud CORDEIRO, p. 49.

¹² CONSEIL DE L'EUROPE PORTAIL. *Convention civile sur la corruption*. STE 174, 1999. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?module=treaty-detail&treatynum=174>>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

públicos, num ciclo vicioso de interação entre o corrupto e o corruptor”¹³. Porém, não é tão simples quanto parece.

Apesar de ser comum e, quase, instintivo pensar em agentes públicos quando se fala em corrupção, o número de empresas que, ao contratarem com a Administração Pública, envolvem-se em casos de corrupção, é cada vez mais escandaloso, “tornando-se imperioso admitir que o enfrentamento à corrupção tenha que viabilizar através do combate à sua oferta e, por fim, reconhecer que de nada adianta exigir do Estado e das empresas que adotem sempre condutas probas, se não se mudam os comportamentos sociais já cristalizados e que retroalimentam cada vez mais a corrupção”¹⁴.

Antes de tudo, imperiosa é a compreensão de que o avanço da corrupção está intimamente relacionado com o processo de globalização ocorrido entre as últimas décadas do século XX e o início do século XXI, especialmente com o fim da Guerra Fria, já que a partir deste momento houve um encurtamento da distância entre as pessoas, um maior fluxo de mercadorias, o que forçou os Estados soberanos a se integrarem e quebrarem barreiras territoriais nacionais.¹⁵

Deparando-se com as lacunas existentes em seus ordenamentos internos, os Estados perceberam a necessidade de criação e adoção normativa que possibilitasse estabelecer soluções para os problemas relativos às ações corruptas. À medida que a corrupção se alastra, rompendo fronteiras, torna-se imperativo o estabelecimento de ações integradas entre os Estados, constituindo um verdadeiro misto de métodos regulatórios com vistas a coibir e endurecer as práticas corruptivas através de novos diplomas anticorrupção.¹⁶

No que tange o enfrentamento da corrupção transnacional, os Estados Unidos da América editou em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act*¹⁷, que tornou o país pioneiro neste viés, além

¹³ ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. **O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência.** Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 4, n. 1, 2017. p. 173.

¹⁴ Ibidem, p. 174.

¹⁵ Segundo ANDRADE, após essa integração de mercados, muitas empresas que mantinham relações comerciais transfronteiriças, começaram a burlar a concorrência, com o suborno nacional, na busca de mercados nacionais com menor regulação e baixa efetividade de leis, pretendendo a majoração dos lucros.

¹⁶ GALVÃO DE CARVALHO, Paulo Roberto. **Legislação Anticorrupção no Mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção Brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act Norte-Americano e o Bribery Act do Reino Unido.** In: MUNHÓS DE SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. MUNHÓS DE SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **Lei Anticorrupção.** Salvador: Juspodivm, 2015. p. 37-40.

¹⁷ Em 1972, o mundo se voltou para o escândalo de espionagem no partido Democrata, antagonista do partido Republicano, do presidente Richard Nixon. Cinco homens haviam tentado grampear os telefones do Comitê Nacional Democrata no complexo Watergate, em Washington, nos Estados Unidos da América. Em 1974, após se reeleger presidente, dois anos antes, Nixon renunciou ao cargo com provas contundentes apresentadas do envolvimento dele no caso (BARAGATO, 2017). Além de demonstrar a fragilidade de controles, o caso Watergate desencadeou outra investigação, que identificou o envio de dinheiro de empresas norte-americanas para campanhas de políticos, tanto no país quanto no exterior (SPALDING, 2011). O caso de maior destaque foi o da empresa de aviões Lockheed Aircraft Corporation, sobre o qual o Comitê de Relações Exteriores do Senado dos EUA, revelou,

de pressionar a comunidade internacional a adotar política anticorrupção semelhante, visando igualdade de condições no mercado internacional e que culminou em diversas disposições, tratados e convenções internacionais, com destaque para as três convenções internacionais, das quais o Brasil é signatário, quais sejam: a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Caracas, 1996), da Organização dos Estados Americanos, e que foi internacionalizada através do Decreto nº 4.410/2002; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (Paris, 1997), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e que foi internacionalizada através do Decreto nº 3.678/2000; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Mérida, 2013), da Organização das Nações Unidas, e que foi internacionalizada através do Decreto nº 5.687/2006.

Seguindo este viés, é importante destacar que no plano constitucional, o Brasil também conta com enunciados que estabelecem mecanismos anticorrupção, abrangendo o princípio da moralidade, expresso no artigo 37, caput, da Constituição de 1988, que deve ser observado por todos os que se relacionam com a coisa pública.

O artigo 5º, inciso LXXIII¹⁸ prevê a tutela da validade dos atos do Poder Público, por meio do ajuizamento de ação popular, de modo que qualquer cidadão pode propor a anulação de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, mediante Ação Popular; o artigo 14, §9º¹⁹ criou um rigoroso regime de inelegibilidades em caso de quebra das regras de probidade administrativa, moralidade para exercício de mandato, normalidade e legitimidade

em 1976, que a empresa havia repassado mais de três bilhões de ienes, em fundos secretos, sob a forma de suborno a altos funcionários do governo japonês. A Lockheed revelou ter subornado também funcionários públicos da Alemanha Ocidental, Arábia Saudita, Holanda e Itália. No total, as propinas passavam dos US\$22 milhões à época e os valores eram usados para vencer concorrentes de caças militares (SPALDING, 2011). Durante este mesmo período, uma série de empresas multinacionais norte-americanas foram alvo de escândalos de corrupção, como Exxon, a Northrop, a Gulf Oil e a Mobil Oil e como resposta foi promulgada em 1977, a lei anticorrupção dos Estados Unidos, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA): “As sanções pela violação das disposições contábeis e de manutenção de registros do FCPA são as mesmas que se aplicam à maioria das outras infrações das leis de valores mobiliários. Essas penalidades incluem multas, mas não sanções penais. É permitido que as organizações utilizem a manutenção de um programa em conformidade corporativa como fator atenuante a possíveis multas” (CANDELORO, 2012, p. 245).

¹⁸ Art. 5º, LXXIII - Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

¹⁹ Art. 14, §9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

das eleições²⁰; o artigo 15, inciso V²¹ (combinado com o art. 37, §4º²², CRFB) prevê a suspensão dos direitos políticos em razão da prática de improbidade administrativa; o artigo 85, inciso V²³ caracteriza a probidade na administração como valor jurídico inviolável pelo Presidente da República, mediante a previsão de crimes de responsabilidade; e o artigo 129, inciso III²⁴ entregou ao Ministério Público o papel de defensor primário da probidade, cabendo-lhe a proteção de bens jurídicos aptos a ensejar o inquérito civil e a ação civil.

2.1. A Lei Anticorrupção Empresarial e o acordo de leniência

Apesar de a corrupção ser um fenômeno multifacetado e complexo, de difícil prova pela sua própria característica de ser praticado às escondidas, há um arsenal legislativo de repressão a esse mal que impede o desenvolvimento político, social e econômico de um país²⁵. No Brasil, as principais leis de combate à corrupção são a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Porém, existem diversos dispositivos também contidos no ordenamento infraconstitucional, tais como:

(i) o Código Penal²⁶ (Decreto-Lei nº 2.848/1940) que dispõe em seus artigos 312 a 359, a respeito dos crimes contra a Administração Pública;

(ii) a Lei do Impeachment²⁷ (Lei nº 1.079/1950) que dispõe a respeito da corrupção como razão para o impedimento do exercício de cargo público ou mandato, a partir da probidade administrativa, da observância orçamentária e da guarda do dinheiro público;

²⁰ Deste dispositivo resultou a Lei Complementar nº 64/1990 que versa a respeito.

²¹ Art. 15, V - Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º.

²² Art. 37, §4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

²³ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V - a probidade na administração.

²⁴ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - 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.

²⁵ PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A eficácia probatória do inquérito civil no processo judicial de combate à corrupção**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 587.

²⁶ Estabelece dimensão de responsabilização penal.

²⁷ Estabelece dimensão de responsabilização política.

(iii) a Lei de Ação Popular²⁸ (Lei nº 4.717/1965) que dispõe a respeito da regulação da Administração Pública pelo cidadão, sempre que houver a prática de atos lesivos ao patrimônio público;

(iv) o Código Eleitoral²⁹ (Lei nº 4.737/1965) que dispõe a respeito da corrupção para fins eleitorais;

(v) a Lei de Crimes de Prefeitos e Vereadores³⁰ (Decreto-Lei nº 201/1967) que dispõe a respeito dos crimes funcionais (de responsabilidade) de prefeitos e vereadores e suas infrações político-administrativas;

(vi) a Lei nº 8.112/1990³¹ que dispõe a respeito do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, evidenciando a preocupação do legislador com a honestidade na Administração Pública federal;³²

(vii) a Lei das Inelegibilidades³³ (Lei Complementar nº 64/1990) que dispõe a respeito das condições, motivos e situações em que uma pessoa não poderia se eleger para cargos políticos;

(viii) a Lei Geral das Eleições³⁴ (Lei nº 9.504/1997) que dispõe em seu artigo 73 a respeito das condutas vedadas aos agentes públicos, servidores ou não;

(ix) a Lei de Lavagem de Dinheiro³⁵ (Lei nº 9.613/1998) que dispõe sobre a corrupção e os crimes contra a Administração Pública no rol de delitos antecedentes para fins de branqueamento de capitais;³⁶

²⁸ Possui como mecanismo anticorrupção a anulação nos atos da administração lesivos ao patrimônio público e moralidade, cabendo destacar que o art. 157, da CRFB também versa a respeito da possibilidade de ação popular. Estabelece dimensões de responsabilização civil, penal e administrativa.

²⁹ Possui como mecanismo anticorrupção a criminalização da compra de votos e punição a quem dá, oferece, promete, solicita vantagem para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção. Estabelece dimensões de responsabilização civil, penal e eleitoral.

³⁰ Possui como mecanismo anticorrupção penas de reclusão e detenção, perda do mandato, inabilitação por 5 anos, cassação do mandato, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos, nos crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Estabelece dimensões de responsabilização civil, penal e administrativa.

³¹ Possui como mecanismo anticorrupção a responsabilidade civil, penal e administrativa, sanções disciplinares, penalidades de demissão, cassação da aposentadoria, incompatibilidade para nova investidura em casos de comprovação do exercício irregular da função pública. Estabelece dimensões de responsabilização civil, penal e administrativa.

³² ARAS, Vladimir. **A técnica de colaboração premiada**. Blog do Vlad, 07 de janeiro de 2015. Disponível em: < <https://vladimiraras.blog/2015/01/07/a-tecnica-de-colaboracao-premiada/> >. Acesso em: 19 de setembro de 2021.

³³ Estabelece dimensão de responsabilização política e sofreu significativas alterações com a edição da Lei da Ficha Limpa (Lei complementar nº 135/2010).

³⁴ Estabelece dimensão de responsabilização política e sofreu alterações com a edição da Lei de Compra de Votos (Lei nº 9.840/1999).

³⁵ Possui como mecanismo anticorrupção a criminalização da corrupção que antecede a lavagem de capitais. Estabelece dimensão de responsabilização penal.

³⁶ ARAS, op. cit.

(x) a Lei de Compra de Votos³⁷ (Lei nº 9.840/1999) que dispõe a respeito das sanções eleitorais contra os candidatos que compram votos;

(xi) a Lei de Responsabilidade Fiscal³⁸ (Lei complementar nº 101/2000) que dispõe a respeito de um regime de transparência e boa governança;

(xii) a Lei da Ficha Limpa³⁹ (Lei complementar nº 135/2010) que dispõe a respeito da inelegibilidade pelo período de 8 (oito) anos daquele que for condenado por crime contra o patrimônio público ou por ato doloso de improbidade administrativa;

(xiii) o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011) que dispõe a respeito de empresas licitantes e contratadas, faltosas ou desonestas;

(xiv) a Lei de Acesso à Informação⁴⁰ (Lei nº 12.527/2011) que dispõe a respeito do dever de transparência no Poder Público e a fiscalização da sociedade;

(xv) a Lei de Defesa da Concorrência⁴¹ (Lei nº 12.529/2011) que dispõe a respeito da inauguração do acordo de leniência no Brasil;

(xvi) e a Lei de Conflito de Interesses na Administração Pública Federal⁴² (Lei nº 12.813/2013) que dispõe a respeito de casos de conflito de interesses e informação privilegiada.

Apesar de ser inegável a amplitude da legislação brasileira que se presta a combater a corrupção, foi apenas em 01 de agosto de 2013, com a promulgação da Lei nº 12.846/2013, que se pôde “preencher espaços até então não abrangidos por esse conjunto de leis o que diz respeito a atos de empresas contra a Administração Pública”⁴³. O objetivo da Lei Anticorrupção é responsabilizar as corporações que financiam a prática de corrupção, incorporando diretrizes de diplomas normativos com eficácia transnacional, como o FCPA, o *UK Bribery Act*, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos e a

³⁷ Possui como mecanismo anticorrupção a ampliação das sanções eleitorais, com previsão de multa ou cassação de registro ou diploma. Estabelece dimensões de responsabilização civil e política.

³⁸ Possui como mecanismo anticorrupção a criação de regras para o controle do gasto público, orienta a boa governança, protege o patrimônio público e se propõe a prevenir a corrupção. Estabelece dimensões de responsabilização administrativa e penal.

³⁹ Estabelece dimensões de responsabilização administrativa e política.

⁴⁰ Possui como mecanismo anticorrupção o favorecimento ao controle, prevenção e repressão à corrupção. Estabelece dimensão de responsabilização administrativa.

⁴¹ Possui como mecanismo anticorrupção a promoção de negociação no âmbito do CADE, coibindo a formação de cartéis. Estabelece dimensões de responsabilização administrativa, civil e penal.

⁴² Possui como mecanismo anticorrupção a definição de formas de prevenção e punição para o agente público que durante e após o exercício das funções, aja em conflitos de interesses públicos e privados. Estabelece dimensões de responsabilização administrativa, civil e penal.

⁴³ ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. **O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência**. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 4, n. 1, 2017. p. 183.

Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁴⁴.

Diferentemente dos demais diplomas, a Lei Anticorrupção possibilita a responsabilização não apenas dos sócios, diretores e funcionários de determinada corporação, mas, também, a responsabilização, civil e administrativa, da própria pessoa jurídica.⁴⁵ Em sua exposição de motivos consta:

[...] torna-se imperativa a repressão aos atos de corrupção, em suas diversas formatações, praticados pela pessoa jurídica contra a Administração nacional e estrangeira. Observe-se que a Administração Pública aqui tratada é a Administração dos três Poderes da República — Executivo, Legislativo e Judiciário — em todas as esferas do governo — União, Distrito Federal, estados e municípios —, de maneira a criar um sistema uniforme em todo o território nacional, fortalecendo a luta contra a corrupção de acordo com a especificidade do federalismo brasileiro.⁴⁶

O Direito Administrativo Sancionador foi a escolha legislativa para prevenir, controlar e punir os atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. É cediço que o Estado possui um único poder punitivo, o *jus puniendi* estatal, que está submerso em normas de Direito Público, que constitui o elo entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal e que independente da natureza das sanções aplica princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, reforçando as garantias individuais, mostrando-se como mecanismo público capaz de promover a efetiva sanção para os atos ilícitos, cujo objetivo é reprimir a conduta corruptiva para que haja voluntária desistência da oferta da corrupção.⁴⁷

Notável destaque deve ser no sentido de que o sistema normativo brasileiro reconhece o acordo de leniência desde 2000, no âmbito das medidas de repressão às práticas anticoncorrenciais e outras infrações à ordem econômica, afetas ao CADE, porém, foi apenas com a Lei nº 12.846/2013, que o acordo de leniência passou a fazer parte do ordenamento pátrio como instrumento de controle e combate à corrupção. Neste sentido, o *compliance* surge como mecanismo de controle da corrupção, no âmbito de atuação da Lei Anticorrupção, consistindo em instrumentos e procedimentos de integridade empresarial, auditoria e incentivo de denúncia

⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. **A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas**. Fórum Administrativo: Direito Público-FA, Belo Horizonte, v. 14, n. 156, 2014. p. 9.

⁴⁵ Ibidem, p. 12.

⁴⁶ BRASIL. **Exposição de Motivos do PL nº 6.826/2010**. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL+6826/2010 >. Acesso em: 09 de setembro de 2021.

⁴⁷ MARTINS DE ARAÚJO, Kléber. **Responsabilização administrativa da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção**. In: MUNHÓS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **Lei Anticorrupção**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 183.

de irregularidades⁴⁸ que, compostos, traduzem-se no dever de prevenção assumido pelas empresas em estabelecer códigos de ética e conduta, como recursos de autorregulação e expedientes efetivos de prestação de contas.

Notório o fato de que para gozar dos benefícios estabelecidos na lei, a pessoa jurídica não só tem o dever de não corromper, mas deve evitar a prática de corrupção, de modo que, caso sejam detectados indícios de tal prática, é seu dever apurar e comunicar às autoridades. O *compliance*, claro, não tem o condão de isentar a responsabilidade da pessoa jurídica e, mesmo quando efetivos, seus mecanismos podem somente atenuar as penas na responsabilização.⁴⁹

Interessante observar que este diploma legal ao estabelecer a possibilidade de celebração de acordos de leniência com pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos de corrupção, atribuindo-lhes benefício de imunidade parcial ou total, possibilita o aprofundamento da cadeia de prova e identificação de outros envolvidos na prática infracional, não desobrigando, entretanto, a reparação do dano causado.⁵⁰

Como atentamente salienta DINO⁵¹, sendo, também, um instrumento de transação, a caracterização do acordo de leniência como negócio jurídico bilateral, espontâneo e voluntário, estruturado com base em elementos de consensualidade, boa-fé e confiança legítima, o aproxima do acordo de colaboração premiada. Ambos os instrumentos se “situam no universo da justiça sancionadora negociada, com resultados importantes, no que tange à resposta estatal imediata ao fato ilícito e à ampliação do leque persecutório”⁵².

3 – DA COLABORAÇÃO PREMIADA

O instituto da colaboração premiada remonta ao Livro V das Ordenações Filipinas, que vigorou no Brasil de 1603 até o Código Criminal do Império, em 1830, e ficou conhecido pela pretensão de inibir, mediante o terror e a previsão de penas atroz, o cometimento de crimes.

⁴⁸ GALVÃO DE CARVALHO, Paulo Roberto. **Legislação Anticorrupção no Mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção Brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act Norte-Americano e o Bribery Act do Reino Unido.** In: MUNHÓS DE SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **Lei Anticorrupção.** Salvador: Juspodivm, 2015. p. 56.

⁴⁹ PIMENTEL FILHO, André. **Comentários aos artigos 1º ao 4º da Lei Anticorrupção.** In: MUNHÓS DE SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **Lei Anticorrupção.** Salvador: Juspodivm, 2015. p. 56.

⁵⁰ DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória.** In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade.** – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 619-620.

⁵¹ *Ibidem*, p. 620.

⁵² *Ibidem*, p. 620.

Não obstante o seu extremo rigor, o Livro V previa sanções premiaias para o partícipe e delator do crime de lesa majestade (Título VI, item 12, do citado Livro V), como uma recompensa (“mercê”), “segundo o caso merecer”, desde que não fosse o principal organizador desse delito, mas também destaca que esse benefício era negado se o crime já houvesse sido delatado ou se já estivesse em curso uma investigação a esse respeito.⁵³ Exemplo notório na história brasileira se consolidou em 21 de abril de 1972 com Tiradentes, enforcado em praça pública no Rio de Janeiro, após denúncia do Coronel João Silvério dos Reis,

[...] primeiro que denunciara aquela conjuração ao Excelentíssimo Visconde de Barbacena e que sendo o dito coronel convidado pelos conjurados para sócio daquela conjuração, com vantajosos partidos que não foram bastantes para corromper a sua fidelidade, foi por isso declarado na dita sentença por católico e leal vassalo de Sua Majestade Fidelíssima, que desempenhou a honra e fidelidade da Nação Portuguesa, como consta da mesma sentença [...].⁵⁴

Com a evolução da sociedade, a criminalidade, que sempre esteve presente na história da humanidade, mudou drasticamente, adquirindo novas feições e adaptando-se a uma comunidade cada vez mais integrada e organizada.⁵⁵ Segundo MAIA⁵⁶:

[...] crime organizado é a forma de criminalidade consentânea com o estágio atual do desenvolvimento do modo capitalista de produção (inclusive do capitalismo de estado que vigorou na antiga URSS), marcado sobretudo pela hegemonia norte-americana no pós-guerra, pelo incremento do desemprego, pela interdependência das economias nacionais, pela contínua associação do capital bancário com o capital industrial, pela crescente concentração e internacionalização do capital, processo anteriormente designado por imperialismo mas hoje, para esvaziar seu conteúdo ideológico, mais conhecido por epíteto neoliberal de ‘globalização da economia’ [...] Os empresários do crime criam corporações – as armas mais poderosas do crimes organizado – aos moldes organizacionais das tradicionalmente operantes no mercado convencional (estas para o cumprimento destes misteres ou infiltram-se em empresas legítimas comas mesmas finalidades.

Seguindo este entendimento, em meados da década de 1980, com a introdução da confissão como atenuante genérica de pena, o nosso sistema penal passou a estimular

⁵³ CAPEZ, Rodrigo. **O acordo de colaboração premiada na visão do Supremo Tribunal Federal**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 17, 2016. p. 117.

⁵⁴ ANDRADA, Lafayette de (Coord.). **Autos de devassa da Inconfidência Mineira**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016, 11 v. (Coleção de Minas de história e cultura; 7). p. 406.

⁵⁵ TEIXEIRA, Geraldo Nunes Laprovitera. **A Colaboração Premiada Como Instrumento do Ministério Público no Combate às Organizações Criminosas**. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará. 2017. Disponível em: < <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/2-A-Colabora%C3%A7%C3%A3o-Premiada-Como-Instrumento-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-Combate-%C3%A0s-Organiza%C3%A7%C3%B5es-Criminosas.pdf> >. Acesso em: 25 de agosto de 2021. p. 60.

⁵⁶ MAIA, Carlos Rodolfo Tigre. **O Estado desorganizado contra o crime organizado – Anotações à Lei Federal 9.034/95 (organizações criminosas)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 21-22.

comportamentos colaborativos do acusado, ainda que timidamente, pela via da autoincriminação.⁵⁷ E, conforme SILVA⁵⁸ em referência à AMARAL salienta, desde a redação do Código Penal de 1940, a confissão era tida como circunstância atenuante a ser considerada no momento da dosimetria da pena, mas foi com alteração trazida pela Lei nº 7.209/1984, que a cooperação do acusado na investigação do crime imputado a ele próprio passou a ser incentivada, de modo a beneficiar qualquer acusado que se autoincriminasse.⁵⁹

Porém, foi a partir da Lei nº 9.034/1995, que se tratou inicialmente do tema, equiparando organização criminosa ao crime de quadrilha ou bando previsto no artigo 288 do Código Penal. Este diploma, inclusive, foi alvo de inúmeras críticas doutrinárias, pois o conceito de “quadrilha” ou “bando” não se confunde com “organização criminosa”, principalmente ante a ausência naquela figura típica de elementos essenciais à configuração das organizações criminosas, como por exemplo, a existência de uma estrutura organizacional mais complexa, baseada em uma rígida hierarquia, objetivando ganhos econômicos.⁶⁰

Diante de tantas críticas, a Lei nº 10.217/2001 alterou o artigo 1º da Lei nº 9.034/1995, a fim de dissociar o conceito de “organização criminosa” do crime de “quadrilha” ou “bando”. Entretanto, “embora o intuito do novo diploma legislativo fosse sanar as falhas da redação original, o mesmo acabou por gerar problemas ainda maiores, pois ao desvincular a expressão ‘organizações criminosas’ do conceito de quadrilha ou bando sem trazer uma nova definição legal para a mesma, gerou-se uma crise de eficácia”⁶¹.

A Lei nº 12.850/2013, em seu artigo 1º, §1º trouxe conceituação que se aproxima muito da prevista na Convenção de Palermo e que se aplica a todos os ordenamentos legais, encerrando todas as possíveis celeumas existentes até sua entrada em vigor a respeito da definição de organização criminosa. Dispõe o artigo 1º, §1º, da Lei nº 12.850/2013:

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

⁵⁷ SILVA, Caio César Cordeiro de Oliveira. **Acordo de colaboração premiada: a legitimidade do Delegado de Polícia no sistema acusatório**. Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 10, n. 2, jul./dez. 2019. p. 184.

⁵⁸ Ibidem, p. 184.

⁵⁹ Ibidem, p. 184.

⁶⁰ TEIXEIRA, Geraldo Nunes Laprovitera. **A Colaboração Premiada Como Instrumento do Ministério Público no Combate às Organizações Criminosas**. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará. 2017. Disponível em: < <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/2-A-Colabora%C3%A7%C3%A3o-Premiada-Como-Instrumento-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-Combate-%C3%A0s-Organiza%C3%A7%C3%B5es-Criminosas.pdf> >. Acesso em: 25 de agosto de 2021. p. 66.

⁶¹ Ibidem, p. 67.

natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Superada a análise da evolução legislativa, se faz importante destacar que foi por meio da Lei nº 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas) que a colaboração premiada ganhou os contornos atualmente conhecidos, de modo a adotar uma forma de acordo no qual o imputado se compromete a colaborar com as investigações em troca de benefícios. Neste viés, compreende-se a colaboração premiada como instituto legítimo do Direito Penal Premial, sendo importante instrumento de efetividade da persecução penal, já que a importância da colaboração se dá, sobretudo, em se tratando das organizações criminosas.⁶² Por esta razão, o Tribunal Constitucional espanhol, a Corte Constitucional alemã, a Corte Constitucional italiana, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a Suprema Corte norte-americana já observaram a constitucionalidade do instituto.⁶³

Desta forma, nas palavras de FONSECA⁶⁴, entende-se que a colaboração premiada é um moderno meio de prova recomendado por organismos internacionais, como a ONU (Organizações das Nações Unidas) e o GAFI/TAFT (Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo), além de ser prevista em tratados internacionais, tais como: a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Transnacional Organizada⁶⁵ e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁶⁶.

Na sistemática estabelecida no ordenamento pátrio, sua implementação pressupõe um acordo de vontades, que deve ser negociado exclusivamente pelo Ministério Público ou pela

⁶² COSTA, Pedro Jorge do Nascimento. **Silêncio e mentira como prova e a colaboração premiada**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 74.

⁶³ Pode-se afirmar que há uma tendência internacional em se reconhecer que para o enfrentamento da criminalidade organizada, em razão de suas características, existe a necessidade de se valer de meios excepcionais de investigação, devido à insuficiência dos métodos tradicionais, tal qual pode ser observado na Convenção de Viena contra o Tráfico de Drogas, na Convenção de Mérida contra a Corrupção e na Convenção de Palermo contra a criminalidade organizada, que reconheceram claramente técnicas especiais de investigação para o enfrentamento destas criminalidades (MENDONÇA, 2019, p. 318-319).

⁶⁴ FONSECA, C. B. G. et. al. **A Colaboração Premiada Compensa?**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2015. p. 5-6.

⁶⁵ A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.015/2004 e prescreve que cada Estado adotará medidas para encorajar pessoas que participem ou tenham participado de grupos criminosos organizados a fornecer informações úteis às autoridades, para efeito de investigação e obtenção de provas, e a prestar ajuda efetiva e concreta no sentido de contribuir para privar organizações criminosas de seus recursos ou do produto do crime. Assinala, ainda, a possibilidade de cada Estado parte “reduzir a pena de que é passível um arguido que coopere de forma substancial na investigação ou no julgamento dos autores de uma infração” ou “conceder imunidade a uma pessoa que coopere de forma substancial na investigação ou no julgamento dos autores de uma infração” (DINO, 2019, p. 618).

⁶⁶ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, foi promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006 e propugna, como instrumento de aprimoramento das medidas de combate à corrupção, a mitigação da pena ou, até mesmo, a imunidade judicial daquele que preste cooperação substancial à investigação dos delitos qualificados nos termos da mencionada Convenção (DINO, 2019, p. 618).

Polícia, enquanto ao magistrado caberá apenas a sua homologação⁶⁷ e, posteriormente, no momento da sentença⁶⁸, a concessão definitiva dos benefícios, mediante a avaliação do cumprimento do acordo e a eficácia da colaboração⁶⁹. Até porque, mesmo que o delator seja um criminoso contumaz, suas declarações não devem ser descartadas de plano, devendo ser valoradas pelo juiz, a fim de aferir se são verazes e se foram corroboradas por provas já existentes nos autos ou por elementos probatórios derivados da colaboração. Seguindo este entendimento, convém destacar a decisão da 13ª Vara Federal de Curitiba quando da valoração do depoimento do colaborador Alberto Youssef, no caso José Dirceu:

195. Argumentar; por exemplo, que o colaborador é um criminoso profissional ou que descumpriu acordo anterior é um questionamento da credibilidade de depoimento do colaborador; não tendo qualquer relação com a validade do acordo ou da prova. 196. Questões relativas à credibilidade do depoimento resolvem-se pela valoração da prova, com análise da qualidade dos depoimentos, considerando, por exemplo, densidade, consistência interna e externa, e, principalmente, com a existência ou não de prova de corroboração. 197. Ainda que o colaborador seja um criminoso profissional e mesmo que tenha descumprido acordo anterior, como é o caso de Alberto Youssef, se as declarações que prestou soarem verazes e encontrarem corroboração em provas independentes, é evidente que remanesce o valor probatório do conjunto.

(13ª Vara Federal Criminal de Curitiba – AP nº 5045241-84.2015.4.04.7000 PR, Juiz: Sérgio Moro, DJ de 18/05/2016).

Desta forma, pode-se depreender que a colaboração premiada apresenta importância quando se enfrenta o crime organizado, a corrupção e crimes correlatos, além de que vem a funcionar, inclusive, como estímulo para que o agente, que integra organização criminosa hermeticamente fechada, deixe suas atividades delitivas, como uma verdadeira força centrífuga.⁷⁰ Acompanhando este entendimento, TROTT⁷¹ afirma que conforme estabelecido pela Suprema Corte americana, em *Lee v. United States*, a “sociedade não pode dar-se ao luxo

⁶⁷ MENDES (2019, p. 251) destacou que em um dos precedentes mais relevantes, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o magistrado, ao proceder à homologação, não realiza qualquer análise quanto às declarações do colaborador, mas apenas, em uma atividade de delibação, afere a existência e a validade do acordo e, caso necessário, glosa eventuais cláusulas consideradas ilegais.

⁶⁸ MENDES (2019, p. 251) continua ao afirmar que, ao momento da sentença, segundo o STF, o juiz da causa poderia avaliar os resultados obtidos por meio da colaboração, oportunidade na qual, atestada a sua efetividade, deve conferir ao colaborador os benefícios previstos no acordo.

⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Sistema de Justiça e Colaboração Premiada: o desafio da conciliação**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 21, n. 124, 2019. p. 250.

⁷⁰ MENDONÇA, Andrey Borges de. **A colaboração premiada e a criminalidade organizada: a confiabilidade das declarações do colaborador e seu valor probatório**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 319.

⁷¹ TROTT, Stephen S. **O uso de um criminoso como testemunha: um problema especial**. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 37, abr./jun. 2007. p. 74.

de jogar fora a prova produzida pelos decaídos, ciumentos e dissidentes daqueles que vivem pela violação da lei”.

3.1. Natureza jurídica: meio de obtenção de prova e negócio jurídico processual

Superada a breve digressão histórica e legislativa a respeito do instituto da colaboração premiada, convém destacar que o Supremo Tribunal Federal, na ementa do HC nº 127.483, pontuou que a colaboração premiada é compreendida como:

[...] um negócio jurídico processual, uma vez que, além de ser qualificada expressamente pela lei como “meio de obtenção de prova”, seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal, atividade de natureza processual, ainda que se agregue a esse negócio jurídico o efeito substancial (de direito material) concernente à sanção premial a ser atribuída a essa colaboração.
(STF – HC nº 127.483 SP, Relator: Min. Dias Toffoli, DJ de 27/08/2015, Plenário).

Partindo desta definição, observa-se que o instituto da colaboração premiada consiste em um meio de obtenção de prova, por expressa determinação legal presente no artigo 3º, inciso I, da Lei nº 12.850/2013, *in verbis*:

Art. 3º. Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção de prova:
I – colaboração premiada;

O emprego dessa nomenclatura é novidade na legislação pátria, mas não nas legislações alienígenas, como os Códigos de Processo Penal português e italiano, que desde 1987 e 1988, respectivamente, empregam a distinção entre “meios de prova” e “meios de obtenção de prova”, o que é acompanhado pela doutrina processual desses países.

No que tange ao entendimento a este respeito:

[...] enquanto os meios de prova são aptos a servir, diretamente, ao convencimento, do juiz sobre a veracidade ou não de uma afirmação fática (p. ex., o depoimento de uma testemunha, ou o teor de uma escritura pública), os meios de obtenção de provas (p. ex.: uma busca e apreensão) são instrumento para a colheita de elementos ou fontes de provas, estes sim, aptos a convencer o julgador (p. ex.: um extrato bancário [documento] encontrado em uma busca e apreensão domiciliar). Ou seja, enquanto o meio de prova se presta ao convencimento direto do julgador, os meios de obtenção de prova somente indiretamente, e dependendo do resultado de sua realização, poderão servir à reconstrução da história dos fatos.⁷²

⁷² BADARÓ, Gustavo. **Processo Penal**. Rio de Janeiro, Campus: Elsevier, 2012. p. 270.

Corroborando com a natureza jurídica de meio de obtenção de prova, o artigo 4º, §16, da Lei nº 12.850/2013, dispõe que “nenhuma sentença condenatória será proferida com fundamento apenas nas declarações de agente colaborador”. Assim:

[...] os depoimentos do colaborador premiado, sem outras provas idôneas da corroboração, não se revestem de densidade suficiente para lastrear um juízo positivo de admissibilidade da acusação, o qual exige a presença do *fumus commissi delicti*. Como sabido, o *fumus commissi delicti*, que se funda em um juízo de probabilidade de condenação, traduz-se, em nosso ordenamento, na prova da existência do crime e na presença de indícios suficientes de autoria (Rodrigo Capez. Prisão e medidas cautelares diversas: a individualização da medida cautelar no processo penal. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 444).

Se “nenhuma sentença condenatória será proferida com fundamento apenas nas declarações de agente colaborador” (art. 4º, §16, da Lei nº 12.850/13), é lícito concluir que essas declarações, por si sós, não autorizam a formulação de um juízo de probabilidade de condenação e, por via de consequência, não permitem um juízo positivo de admissibilidade da acusação.

(STF – Inq: 3.994 DF, Relator: Min. Edson Fachin, DJ de 18/12/2017, Segunda Turma).

Seguindo a necessidade de corroboração das declarações do agente colaborado, que já aparecia amplamente da jurisprudência pátria, o STF proferiu a seguinte decisão no HC nº 94.034:

HABEAS CORPUS. INTERROGATÓRIOS DOS CO-RÉUS, NOS QUAIS O PACIENTE TERIA SIDO DELATADO. ATOS REALIZADOS SEM PRESENÇA DO DEFENSOR DO PACIENTE. APLICAÇÃO REATROATIVA DA LEI N. 10.792/03: IMPOSSIBILIDADE. VÍCIOS NÃO RECONHECIDOS. CONDENAÇÃO AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NA DELAÇÃO DOS CO-RÉUS: IMPOSSIBILIDADE. ORDEM CONCEDIDA.

(STF – HC nº 94.034 SP, Relatora: Min. Carmén Lúcia, DJ de 10/06/2008, Primeira Turma).

Importante, também, ressaltar, seguindo esta linha, que o STF assentou entendimento de que “a delação, de forma isolada, não respalda condenação” (STF – HC nº 75.226 MS, Relator: Min. Marco Aurélio, DJ de 19/09/1997, Segunda Turma) e de que “a chamada de corrêus, retratada ou não em juízo, não pode servir como fundamento exclusivo da condenação”, mas tão somente “como elemento ancilar da decisão” (STF – HC nº 90.708 BA, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 13/04/2007, Primeira Turma).

Além de caracterizar a colaboração premiada como meio de prova, o Supremo Tribunal Federal destacou que o instituto é negócio jurídico processual, enfatizando o ambiente jurídico em que ocorre, qual seja, o processo penal. No entanto, mais do que a feição processual, prevalece na colaboração premiada o caráter constitucional do negócio jurídico em questão.

Neste sentido, observa-se o posicionamento extraído do voto do Ministro DIAS TOFFOLI quando do julgamento do HC nº 127.483:

[...] seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal, atividade de natureza processual, ainda que se agregue a esse negócio jurídico o efeito substancial (de direito material) concernente à sanção premial a ser atribuída a essa colaboração. Dito de outro modo, embora a colaboração premiada tenha repercussão no direito penal material (ao estabelecer as sanções premiaias a que fará jus o imputado-colaborador, se resultar exitosa sua cooperação), ela se destina precipuamente a produzir efeitos no âmbito do processo penal. (STF – HC nº 127.483 SP, Relator: Min. Dias Toffoli, DJ de 27/08/2015, Plenário).

Pode-se observar, neste viés, que a lei se vale de expressões como “negociações”, “acordo de colaboração”, “voluntariedade”, “homologação do acordo”, que se apresentam como indicativos do reconhecimento da natureza negocial do instituto, além do espaço deixado para o exercício do autorregramento⁷³ da vontade. Importante destacar, conforme DIDIER JR. e BOMFIM⁷⁴ afirmam que o fato de as consequências serem permitidas legalmente não retira a característica negocial do ato. E mais, “a norma jurídica, entretanto, embora não seja a fonte dos efeitos jurídicos, é que define qual a eficácia que terá o fato jurídico”⁷⁵.

Desta forma, a colaboração premiada é um negócio jurídico bilateral que se caracteriza, também, como um contrato, considerando a contraposição dos interesses, aqui consubstanciados nas vantagens esperadas por ambas as partes, em razão do conteúdo pactuado. Convém destacar:

De um lado, o Ministério Público (ou o delegado, com a participação do Ministério Público) espera (e tem direito em razão do negócio) colaboração do investigado ou acusado com o fim de colher informações e elementos de prova. Este interesse não é comum; cuida-se de vantagem buscada pelo órgão de investigação ou acusação. [...] Do outro lado, o colaborador terá, como vantagem contraposta à obrigação assumida, uma decisão judicial penal que signifique o perdão judicial, a redução de pena privativa de liberdade ou a sua conversão em pena restritiva de direito. É por esta razão que o colaborador celebra o negócio e obriga-se a colaborar.⁷⁶

⁷³ DIDIER JR. e BOMFIM (2017, p. 112): “O espaço do autorregramento da vontade é aquele deixado pelo sistema jurídico, que confere aos sujeitos o poder de escolha, em menor ou maior medida, das categorias eficaciais e, no que for possível, de estrutura e conteúdo das relações jurídicas, sempre dentro dos limites estabelecidos pelo sistema. Em nenhum âmbito do direito, pode-se falar em autorregramento sem limites; ao contrário, o autorregramento pressupõe um espaço atribuído e limitado pelo sistema.”

⁷⁴ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, 2017. p. 112.

⁷⁵ MELLO, Marcos Bernardes. **Teoria do Fato Jurídico (Plano da Existência).** – 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2000. p. 66.

⁷⁶ DIDIER JR.; BOMFIM, op. cit., p. 113-114.

Desta forma, aferi-se, que a colaboração premiada é meio de obtenção de prova, mas também, é uma situação jurídica de natureza processual, já que vão se estabelecer, extinguir ou modificar situações jurídicas processuais.⁷⁷

3.2. Requisitos de validade: voluntariedade e efetividade

Para que o acordo de colaboração premiada venha a ser considerado válido, devem ser preenchidos requisitos, tanto de ordem substancial quanto de ordem material. O saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal TEORI ZAVASKI, ao examinar o requerimento de homologação do Termo de Colaboração Premiada firmado entre o Ministério Público e Alberto Youssef, destacou:

A constitucionalidade da colaboração premiada, instituída no Brasil por norma infraconstitucional na linha das Convenções de Palermo (art. 26) e Mérida (art. 37), ambas já submetidas a procedimento de internacionalização (Decretos 5.015/2004 e 5.687/2006, respectivamente), encontra-se reconhecida por esta Corte (HC 90.688, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 12/02/2008, DJe-074 DIULG 24-04-2008 PUBLIC 25-04-2008 EMENT VOL-02316-04 PP-00756 RTJ VOL-00205-01 PP-00263 LEXSTF v. 30, n. 358, 2008, p. 389-414) desde antes da entrada em vigor da Lei 12.850/2013, que exige como condição de validade do acordo de colaboração a sua homologação judicial, que é deferida quando atendidos os requisitos de regularidade, legalidade e voluntariedade.

Neste viés, o artigo 4º, caput e seu §7º, da Lei nº 12.850/2013 estabelece:

Art. 4º. O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que essa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

§7º Realizado o acordo na forma do §6º, o respectivo termo, acompanhado das declarações do colaborador e de cópia da investigação, será remetido ao juiz para homologação, o qual deverá verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade, podendo para este fim, sigilosamente, ouvir o colaborador, na presença de seu defensor.

No que tange a voluntariedade do agente, entende-se que o investigado ou acusado devem colaborar de forma voluntária com as autoridades, exigindo-se, para a formação do negócio, a exteriorização de vontade do investigado ou acusado colaborador. CAPEZ⁷⁸,

⁷⁷ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, 2017. p. 115.

⁷⁸ CAPEZ, Rodrigo. **O acordo de colaboração premiada na visão do Supremo Tribunal Federal.** Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 17, 2016. p. 119.

corroborando com este posicionamento, esclarece que o STF, no julgamento do HC nº 127.483, entendeu como fator determinante para a validade da colaboração premiada, a ausência de coação, pouco importando que o colaborador estivesse preso ou solto. Deste modo, destacou-se no voto condutor:

[...] que requisito de validade do acordo é a liberdade psíquica do agente, e não a sua liberdade de locomoção. A declaração de vontade do agente deve ser produto de uma escolha com liberdade (= liberdade psíquica), e não necessariamente em liberdade, no sentido de liberdade física.

Depreende-se, assim, que a exteriorização de vontade também é elemento nuclear do suporte fático do ato jurídico.⁷⁹ Além disso, a vontade das partes atua quando se fala a respeito da eficácia do negócio jurídico e, acima de tudo, é requisito de validade da colaboração premiada, requisito este que se encontra intimamente relacionado com o fato de que o investigado ou acusado deve colaborar de forma efetiva.

No que diz respeito à efetividade da colaboração, percebe-se que desta colaboração, deve resultar mais do que a simples confissão⁸⁰ da prática do delito, também deve proporcionar a identificação dos demais coautores e partícipes e as infrações por eles praticadas ou a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa, recebendo benefícios legais em troca desta colaboração.⁸¹ GOMES e SILVA⁸² aduzem que “aquele que simplesmente aponta a responsabilidade penal de terceiros é um informante ou testemunha, mas não um investigado ou réu colaborador”. Neste caso, infere-se que este requisito diz respeito à própria confissão do colaborador.

⁷⁹ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, 2017. p. 111.

⁸⁰ Importante destacar que não se confunde o instituto da colaboração premiada com a confissão, de acordo com o seguinte entendimento do Superior Tribunal de Justiça: “Apesar de o acusado haver confessado sua participação no crime, contando em detalhes toda a atividade criminosa, incriminando seus comparsas, não há nenhuma informação nos autos que ateste o uso de tais informações para fundamentar a condenação dos outros envolvidos, pois a materialidade, as autorias e o desmantelamento do grupo criminoso se deram principalmente, pelas interceptações telefônicas, legalmente autorizadas e pelos depoimentos das testemunhas e dos policiais federais.”. (STJ – HC nº 90.962 SP, Relator: Min. Haroldo Rodrigues – Desembargador convocado do TJ/CE, DJ de 22/06/2011, 6ª Turma).

⁸¹ TEIXEIRA, Geraldo Nunes Laprovitera. **A Colaboração Premiada Como Instrumento do Ministério Público no Combate às Organizações Criminosas**. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará. 2017. Disponível em: < <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/2-A-Colabora%C3%A7%C3%A3o-Premiada-Como-Instrumento-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-Combate-%C3%A0s-Organiza%C3%A7%C3%B5es-Criminosas.pdf> >. Acesso em: 25 de agosto de 2021. p. 83.

⁸² GOMES, Luiz Flávio; SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Organizações criminosas e técnicas especiais de investigação: questões controvertidas, aspectos teóricos e práticos da Lei 12.850/2013**. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 240.

Por esta razão, por exemplo, é que apesar das controvérsias doutrinárias⁸³, o colaborador obriga-se a renunciar ao direito ao silêncio, “pois se o fizer infringe as regras do acordo, que não mais surtirá efeito”⁸⁴. É o que diz o §14, do artigo 4º: “Nos depoimentos que prestar, o colaborador renunciará, na presença de seu defensor, ao direito ao silêncio e estará sujeito ao compromisso legal de dizer a verdade”.

Importante o destaque do entendimento a respeito da efetividade das informações prestadas pelo colaborador. LIMA⁸⁵ observa:

Comprovada a eficácia objetiva das informações prestadas pelo agente, a aplicação do prêmio legal inerente à respectiva colaboração premiada é medida que se impõe. A título de exemplo, apesar de o art. 1º, §5º, da Lei nº 9.613/98 fazer uso da expressão “a pena poderá ser reduzida” — o art. 4º, caput, da Lei nº 12.850/13 também prevê que o “o juiz poderá” —, do que se poderia concluir que o juiz tem a faculdade de aplicar (ou não) os benefícios legais aí previstos, prevalece o entendimento de que, uma vez atingidos um dos efeitos desejados, a aplicação de um dos prêmios legais da colaboração premiada é obrigatória.

4 – DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa é uma patologia que se insere no universo mais amplo da má gestão pública, tratando-se de uma ilegalidade qualificada pelos valores constitucionais agredidos, processo de adequação típica, contrariedade ao Direito e por uma densa interface com outras normas que interagem com a Lei nº 8.429/1992.⁸⁶

A expansão normativa do sistema de improbidade administrativa se deu de vários modos e foi progressiva, já que antes de 1988, não havia previsão constitucional expressa a respeito da falta de probidade administrativa. CASTRO⁸⁷ salienta que a Constituição Federal de 1988

⁸³ Importante salientar que a doutrina debate a constitucionalidade da colaboração premiada à luz do direito ao silêncio, discutindo-se se a obrigação de renunciar ao silêncio e dizer a verdade ofenderiam a esse direito, assim, as posições vão da inconstitucionalidade à constitucionalidade do acordo (COSTA, 2019, p. 271). Segundo CARVALHO (2009, p. 113-115), o *nemo tenetur se detegere* acarreta a inconstitucionalidade da colaboração premiada, já que a oferta de benefícios legais em troca de colaboração afetaria a capacidade de discernimento do agente, de modo a torná-lo objeto do processo. CUNHA e PINTO (2014, p. 75-78) entendem que a obrigatoriedade de prestar depoimentos verdadeiros só incidiria ao agente colaborador que não se torna réu no processo, pois não foi denunciado, já que uma lei infraconstitucional não poderia violar um direito constitucionalmente garantido, como o direito ao silêncio do réu, além de que o agente colaborador denunciado seria, simultaneamente, réu e testemunha, o que na visão destes autores, são posições incompatíveis. Porém, a maioria da doutrina e da Jurisprudência, entende que o instituto da colaboração premiada não ofende o direito ao silêncio do agente colaborador, ainda que este seja denunciado.

⁸⁴ NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização criminosa**. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 71.

⁸⁵ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. – 2. ed. – Salvador: Juspodivm, 2014. p. 526.

⁸⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Periculum in mora presumido na ação de improbidade administrativa**. Revista do Superior Tribunal de Justiça, 2016. p. 499.

⁸⁷ CASTRO, Renato de Lima. **Colaboração Premiada e Improbidade Administrativa: Aspectos Fundamentais**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, 2017. p. 140.

adveio com princípios que estabeleceram balizas de interpretação, criando um verdadeiro regime constitucional da probidade da Administração Pública.

As normas disciplinadoras da improbidade administrativa conjugam normas jurídicas de direito material e normas jurídicas de direito processual, porém, no caso das normas de direito material do domínio da improbidade, estas disciplinam a responsabilidade de agentes públicos e amparam a topografia constitucional que justificam a sua permanência no artigo 37.⁸⁸

Cabe destacar que a Constituição de 1988, em seu artigo 15, inciso V, também faz referência à improbidade, ao proclamar: “É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º”. E, em artigo 37, §4º, previu o dever de probidade administrativa e as consequências de sua violação⁸⁹, quais sejam:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Desta forma, HORTA⁹⁰ aduz:

[...] a aplicação do instituto da improbidade administrativa deve guardar pertinência com todo o contexto constitucional, e não somente com um desenfreado ímpeto punitivo — com efeito, o equilíbrio da aplicação da norma é essencial para que a Administração Pública possa efetivamente concretizar as políticas públicas sem a assombração recorrente de que qualquer decisão possa ser enquadrada como ato de improbidade administrativa, ainda que praticada de boa-fé e voltada às finalidades públicas.

Corroborando com este entendimento, o Superior Tribunal de Justiça enfatizou, quando do julgamento do Recurso Especial nº 480.387:

É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere

⁸⁸ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público – IP, 2020. p. 100-101.

⁸⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Corrupcion y mala gestion de la res publica: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento en el derecho administrativo sancionador brasileño*. Revista de Administración Pública, 1999. p. 490.

⁹⁰ HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. **A ação de improbidade administrativa e o devido processo legal: apontamentos sobre o regime processual de garantias fundamentais**. R. Trib. Reg. Fer. 1ª Região. Brasília, DF, ano 32, n. 3, 2020. p. 47.

os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito.

(STJ – Resp nº 480.387 SP, Relator: Min. Luiz Fux, DJ de 24/05/2004, Primeira Turma).

Depreende-se, portanto, que a improbidade administrativa é mais do que singela atuação desconforme à fria letra da lei, de modo que não vem a ser considerada sinônima de mera ilegalidade administrativa, mas sim, de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. Ou seja, pela falta de probidade do agente público no desempenho de função pública.⁹¹

4.1. Moralidade administrativa. Probidade administrativa

Conforme destaca OSÓRIO⁹², a probidade administrativa pertence à esfera da moral administrativa e a violação ao dever de probidade administrativa indica um grau de ilicitude muito mais grave do que a simples ilegalidade, inclusive que a própria imoralidade. Em suas palavras, a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada.

FIGUEIREDO⁹³ observa que o “núcleo da probidade está associado (deflui) ao princípio maior da moralidade administrativa”. Neste sentido, convém rememorar que a Constituição Federal elencou a moralidade como um dos princípios que regem a Administração, juntamente com a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência. Apesar de este não constituir o ponto central do presente estudo, observa-se nas lições de HART⁹⁴ que:

Os outros modos por que o direito espelha a moral são plúrimos, e ainda insuficientemente estudados: as leis podem ser uma mera carapaça jurídica e exigir pelos seus ermos expressos que sejam preenchidas com recurso a princípios morais; o elenco de contratos tutelados juridicamente pode ser limitado por referência a concepções de moral e de equidade, a responsabilidade pelos ilícitos cíveis e criminais pode ser ajustada aos pontos de vista prevaletentes de responsabilidade moral. Nenhum ‘positivista’ poderá negar estes factos, nem que a estabilidade dos sistemas jurídicos depende em parte de tais tipos de correspondência com a moral. Se tal for o que se quer dizer com a expressão conexão necessária do direito e da moral, então a sua existência deverá ser admitida.

⁹¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 16-17.

⁹² OSÓRIO, Fábio Medina. *Corrupcion y mala gestion de la res publica: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento en el derecho administrativo sancionador brasileño*. Revista de Administración Pública, 1999. p. 487-488.

⁹³ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa – Comentários à Lei 8.429 e Legislação Complementar**. – 3. ed. atual. ampl. – São Paulo: Malheiros, 1998. p. 21.

⁹⁴ HART, Herbert L.A. **O conceito de Direito**. – 2. ed. – Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbekian, 1994. p. 220.

Assim, a partir deste enfoque, DINO⁹⁵ afirma “que o universo moral interpenetra-se com o universo jurídico”, não bastando para a Administração atuar de forma compatível com a regra legal, mas deve ser imposta à mesma, a observância de padrões ditados pela moralidade. Desta forma, assinalou o Ministro CELSO DE MELLO, quando do voto proferido no julgamento da ADI nº 2.661:

[...] a atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos em que se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos órgãos e agentes governamentais. (STF – ADI 2.661 MA, Relator: Min. Celso de Mello, DJ de 23/08/2002, Plenário).

Partindo destas observações, convém destacar a observação do Ministro CARLOS VELLOSO, em voto proferido no mesmo julgamento:

O princípio da moralidade administrativa e a probidade administrativa se relacionam. Aquele, o princípio da moralidade administrativa, constitui o gênero, do qual a probidade administrativa é espécie. ‘Então, escreve Marcelo Figueiredo, ‘a improbidade administrativa seria a imoralidade administrativa qualificada, ou seja, a improbidade é exatamente aquele campo específico de punição, de sancionamento da conduta de todos aqueles que violam a moralidade administrativa’ (Marcelo Figueiredo, ob. e loc. cit.).

Assim, percebe-se que a falta da moralidade pode afetar vários aspectos da atividade da Administração, de modo que a pretensão do constituinte originário foi exatamente coibir a imoralidade no âmbito da Administração.⁹⁶ Neste sentido, a probidade administrativa pode ser vista como uma especificação da moralidade, que a exemplo daquela, remete à necessidade de uma conduta honesta e leal por parte do administrador público.⁹⁷

⁹⁵ DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 622.

⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. p. 73.

⁹⁷ TREVISAN, Leonardo Simchen. **Moralidade administrativa, um conceito obscuro**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, 2021. p. 49-50.

Nas palavras de CARVALHO FILHO⁹⁸, o dever de probidade é o primeiro e, talvez, o mais importante dos deveres do administrador público, devendo sua atuação, em qualquer hipótese, pautar-se pelos princípios da honestidade e da moralidade, quer em face dos administrados, quer em face da própria Administração.

Assim, com base nos conceitos de moralidade administrativa e probidade administrativa pode-se referir, neste sentido, à improbidade administrativa como o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica, revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos público, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.⁹⁹

4.2. Lei de Improbidade Administrativa

Como parte do Direito Administrativo Sancionador, a Lei de Improbidade Administrativa, foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro sob forte influência de juristas espanhóis, como Alejandro Nieto e Eduardo Garcia de Enterría, a partir do influxo do artigo 25, inciso III¹⁰⁰, da Constituição Espanhola de 1978.¹⁰¹

Com a promulgação da Lei nº 8.429/1992, a preocupação era de que esta viesse a não ter eficácia social, tal qual a Lei nº 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e a Lei nº 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto)¹⁰². Entretanto, passados alguns anos de sua entrada em vigor, constata-se que a Lei de Improbidade Administrativa se tornou o principal instrumento de combate à corrupção no país.¹⁰³

⁹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. p. 121.

⁹⁹ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 1998. p. 21.

¹⁰⁰ Artigo 25, III. *La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.*

¹⁰¹ MELO, Inês da Trindade Chaves de. **Questões atuais e controvertidas na ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 35.

¹⁰² A Lei nº 3.164/1957 versava a respeito do sequestro e perdimento de bens de servidor público em caso de enriquecimento ilícito, isto é, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública ou de emprego de entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que ele tenha incorrido. E a Lei nº 3.502/1958, complementando a lei anterior, regrou o sequestro e o perdimento de bens em casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo ou função (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 18).

¹⁰³ MELO, op. cit., p. 36.

Partindo da redação dada ao supracitado artigo 37, §4^a, da CRFB, pode-se perceber o interesse do legislador em dizer o que ocorrerá se a improbidade for praticada, mas também se destaca o fato de não haver definição ou especificação do que venham a ser os atos de improbidade. Porém, em 02 de junho de 1992, “o combate judicial não criminal aos atos de corrupção”¹⁰⁴ tem significativo impulso com a edição da Lei nº 8.429/1992, que é o diploma legal que de forma mais nítida representa uma concretização do princípio da moralidade.

A referida lei traz a seguinte redação em seu artigo 1º:

Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Assim, depreende-se que o fundamento constitucional do artigo 37, §4^a, da CRFB é norma de eficácia limitada, cuja aplicabilidade somente ganhou alcance prático com a promulgação da Lei nº 8.429/1992. Observa-se, também, que ato de improbidade administrativa possui um caráter necessariamente subjetivo, o que justifica a distinção entre as partes objetiva e subjetiva da moralidade prevista no artigo 37, da Constituição Federal.¹⁰⁵

TREVISAN¹⁰⁶, com base nas lições de GIACOMUZZI, pontua que, em seu aspecto subjetivo, a moralidade implica um dever de honestidade (ou de probidade) por parte do administrador público, de modo que o descumprimento deste dever pode acarretar uma ilicitude, nos termos da LIA.

Como a aplicação das sanções decorrentes da prática do ato de improbidade administrativa ocorre em processo judicial autônomo em relação às demais esferas de responsabilização, a doutrina afirma que a apuração do ato de improbidade independe do

¹⁰⁴ MELO, Inês da Trindade Chaves de. **Questões atuais e controvertidas na ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 38.

¹⁰⁵ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 285-286.

¹⁰⁶ TREVISAN, Leonardo Simchen. **Moralidade administrativa, um conceito obscuro**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, 2021. p. 47.

resultado nos processos civil, penal e administrativo, já que, em regra, as diferentes instâncias punitivas são independentes entre si.¹⁰⁷

Importante observar que os sujeitos da improbidade administrativa são as pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas com a atuação ímproba e mencionadas na Lei nº 8.429/1992. Segundo NEVES e OLIVEIRA¹⁰⁸, enquanto o sujeito passivo é a vítima do ato de improbidade, o sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade e que, portanto, será réu na respectiva ação judicial. Porém, faz-se mister observar que as definições dos sujeitos passivos e ativos são relacionais e interligadas, somente sendo, deste modo, ato de improbidade administrativa aquele praticado pelos referidos sujeitos ativos contra os sujeitos passivos enumerados no artigo 1º da LIA.

No que tange aos atos de improbidade administrativa (e que serão exaustivamente estudados a seguir), estes se encontram tipificados nos artigos 9º (enriquecimento ilícito), 10 (dano ao erário), 10-A (concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário) e 11 (violação aos princípios da Administração) da Lei nº 8.429/1992, além do artigo 52 do Estatuto da Cidade. Cabe destacar que “embora a lei, nos três dispositivos da redação original¹⁰⁹, tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa, mas meramente exemplificativa”¹¹⁰. Porém, no que diz respeito ao artigo 10-A da LIA, “a tipificação não apresenta rol aberto de condutas, definindo, de forma detalhada, as condutas que constituirão ato de improbidade decorrente de concessão ou aplicação indevida do benefício financeiro ou tributário”¹¹¹.

4.2.1. Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

O artigo 9º da Lei nº 8.429/1992 define os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, da seguinte forma:

Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

¹⁰⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 3227-3228.

¹⁰⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 52.

¹⁰⁹ NEVES e OLIVEIRA (2020, p. 116) destacam que os arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, ao elencarem determinadas condutas que são tipificadas como atos de improbidade, utilizam-se da expressão “notadamente”, o que demonstra que outras condutas também podem ser enquadradas nos referidos tipos de improbidade.

¹¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 1852.

¹¹¹ NEVES; OLIVEIRA, op. cit., p. 117.

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Depreende-se da análise deste artigo, segundo NEVES e OLIVEIRA¹¹², que “a premissa central para configuração do enriquecimento ilícito é o recebimento da vantagem patrimonial indevida, quando do exercício da função pública, independentemente da ocorrência de dano ao erário”¹¹³.

¹¹² NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 119.

¹¹³ Convém destacar neste sentido: DIREITO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. Ainda que não haja dano ao erário, é possível a condenação por ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei n. 8.429/1992), excluindo-se, contudo, a possibilidade de aplicação da pena de ressarcimento ao erário. Isso porque, comprovada a ilegalidade na conduta do agente, bem como a presença do dolo indispensável à configuração do ato de improbidade administrativa, a ausência de dano ao patrimônio público exclui tão-somente a possibilidade de condenação na pena de ressarcimento ao erário. As demais penalidades são, em tese, compatíveis com os atos de improbidade

Os autores¹¹⁴ continuam ao apontar que a configuração da prática de improbidade tipificada no artigo 9º depende da presença dos seguintes requisitos genéricos: a) recebimento da vantagem indevida, independentemente de prejuízo ao erário; b) conduta dolosa por parte do agente ou do terceiro; c) nexos causal ou etiológico entre o recebimento da vantagem e a conduta daquele que ocupa cargo ou emprego, detém mandato, exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º da LIA.

Primeiramente, vale notar que seu tipo básico é a conduta de enriquecimento ilícito, observando que para que reste configurada a conduta, a lei exige o efetivo recebimento de “vantagem patrimonial indevida”, de modo que a mera promessa de recebimento de vantagem patrimonial ou, até mesmo, o recebimento de vantagem não patrimonial¹¹⁵ não vão configurar os atos previstos no artigo 9º. Seguindo esta linha de pensamento, importante também observar que o artigo versa a respeito do enriquecimento ilícito, que diferentemente do enriquecimento sem causa¹¹⁶, depende da ocorrência de ato ilícito, além do fato de que a titularidade da pretensão de devolução do incremento patrimonial injusto é da entidade pública ou privada da qual o agente público é parte integrante, independentemente do efetivo empobrecimento da referida entidade. Nas palavras de CARVALHO FILHO¹¹⁷, o pressuposto exigível do tipo é a percepção da vantagem obtida pelo exercício da função pública em geral, podendo a conduta de improbidade perfazer-se sem que haja lesão aos cofres públicos, tal qual consta nos incisos I, II, III, V, VI e IX do referido artigo.

No que diz respeito ao elemento subjetivo da conduta, o artigo se restringe ao dolo, de modo que não há que se falar em culpa, já que “não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência”¹¹⁸. Neste mesmo viés, não há que se falar em tentativa, já que só haverá improbidade mediante consumação da conduta.

No que tange ao nexos causal entre a ilicitude da vantagem obtida e o exercício funcional do agente público, “o terceiro e último requisito de enquadramento no caput do art. 9º, o nexos

tipificados no art. 9º da LIA. (STJ – REsp nº 1.412.214 PR, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão: Min. Benedito Gonçalves, DJe de 28/3/2016).

¹¹⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 120.

¹¹⁵ Neste caso, segundo destacam NEVES e OLIVEIRA (2020, p. 120), a mera promessa de recebimento de vantagem patrimonial e o recebimento de vantagem não patrimonial configuram atos de improbidade previstos no art. 11 da LIA, tendo em vista a violação aos princípios da legalidade e da moralidade, e, na hipótese de dano ao erário, no art. 10 da LIA.

¹¹⁶ Segundo ensina PINTO (1960, p. 141), o enriquecimento sem causa pressupõe a presença dos seguintes elementos: a) atribuição patrimonial válida; b) enriquecimento de uma das partes; c) empobrecimento da outra; d) correlação entre enriquecimento e empobrecimento; e) ausência de causa jurídica.

¹¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. p. 1232.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 1232-1233.

causal entre a ilicitude e a vantagem obtida e o exercício funcional do agente público, é de curial importância, pois sem ele fica descaracterizado o ato de improbidade administrativa. Isso porque o exercício funcional irregular, com mácula à probidade administrativa e à moral, é que desencadeia os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. Se o ato inquinado de ímprobo não for em razão da função pública exercida pelo agente, faltará o devido e necessário nexo causal”¹¹⁹.

Em linhas gerais, não é qualquer causa ilícita de enriquecimento desmedido que tipifica o ato de improbidade do artigo 9º, mas apenas aquele decorrente do uso abusivo do exercício funcional, de modo que ausente este nexo causal, não é cabível a imputação do ato ímprobo que importa em enriquecimento ilícito do agente público.¹²⁰

4.2.2. Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

O artigo 10 da Lei nº 8.429/1992 define os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, da seguinte forma:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

¹¹⁹ DE MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O Limite da Improbidade Administrativa: Comentários à Lei nº 8.429/92**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 229.

¹²⁰ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 55.

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;
IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilícitamente;
XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;
XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;
XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei;
XVI – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
XVII – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
XVIII – celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
XIX – agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;
XX – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
XXI – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Depreende-se da análise deste artigo que “o pressuposto central para tipificação do ato de improbidade de improbidade, no caso, é a ocorrência de lesão ao erário, sendo irrelevante o eventual enriquecimento ilícito do agente público ou do terceiro”¹²¹.

Como destacam NEVES e OLIVEIRA¹²², a configuração da prática de improbidade tipificada no artigo 10 depende da presença dos seguintes requisitos genéricos: a) lesão ao erário; b) comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente; c) nexos de causalidade entre sua ação ou omissão e o respectivo dano ao erário.

¹²¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 126.

¹²² *Ibidem*, p. 127.

Convém destacar, precipuamente, que se entende como erário, segundo PAZZAGLINI FILHO¹²³ a parcela do patrimônio público de conteúdo econômico-financeiro, ou seja, limita-se aos bens e direitos de valor econômico, aos recursos financeiros do Estado.¹²⁴ Interessante observar neste artigo que o mais importante é o dano real ao erário, de modo que a ausência de prejuízo econômico aos cofres públicos afastará a configuração da improbidade administrativa por dano ao erário, o que não impedirá, claro, a tipificação da improbidade nos termos dos demais artigos, desde que preenchidos os respectivos pressupostos legais.¹²⁵

Assim, o Superior Tribunal de Justiça decidiu:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO CALCADA NO ART. 10 DA LEI 8.429/92. INDISPENSÁVEL A COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRECEDENTES STJ. TRIBUNAL A QUO QUE AFIRMOU AUSENTE A PROVA DA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU DE MÁ-FÉ DOS RECORRIDOS. REQUISITOS DA TIPICIDADE ÍMPROBA NÃO DEMONSTRADOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Este colendo Superior Tribunal de Justiça já decidiu, reiteradamente, que nos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de efetivo dano ao erário. Precedentes: REsp. 1.233.502/MG, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012; REsp. 1.206.741, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 23.05.2012.

2. *In casu*, o voto condutor do acórdão recorrido consignou não haver prova da ocorrência de dano ao erário ou de má-fé dos recorridos; assim, não restou demonstrado o preenchimento dos requisitos da tipicidade ímproba.

3. Parecer do MPF pelo não conhecimento do Recurso Especial.

4. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ao qual se nega provimento.

(STJ – REsp nº 1.173.677 MG, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 30/08/2013, Primeira Turma).

Deve-se atentar que os atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário são os únicos que podem ser praticados sob a forma culposa¹²⁶, já que, “em regra, a

¹²³ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 67.

¹²⁴ É oportuno, também, destacar que “erário” e “patrimônio público” não se confundem, já que o patrimônio público possui uma conotação mais ampla e, de acordo com o artigo 1º, §1º, da Lei nº 4.717/1965, considera-se patrimônio público “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

¹²⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 128.

¹²⁶ Segundo destacam NEVES e OLIVEIRA (2202, p. 129-130), parte da doutrina argumenta que a instituição da modalidade culposa da improbidade administrativa seria inconstitucional, uma vez que o art. 10, caput, da LIA, teria extrapolado os termos do art. 37, §4º, da CRFB, para punir não apenas o agente desonesto, mas, também, o inábil. Os autores seguem afirmando que tem prevalecido, entretanto, a interpretação que admite a prática de improbidade, nos termos do artigo 10, na modalidade culposa, já que, em suas visões, nada impede a previsão da modalidade culposa da improbidade administrativa, uma vez que o art. 37, §4º, da CRFB não se refere expressamente ao dolo como requisito essencial para configuração da improbidade, além de que compete ao

configuração da improbidade administrativa depende do dolo do agente público ou do terceiro, mas o art. 10 da Lei nº 8.429/1992, excepcionalmente, mencionou a culpa como elemento subjetivo suficiente para configuração da improbidade”¹²⁷. NEVES e OLIVEIRA¹²⁸ destacam, entretanto, que isto “não significa dizer que todo e qualquer deslize no dia a dia da Administração venha a configurar improbidade administrativa. Existem graus de violação à ordem jurídica que são sancionador com intensidades distintas. A mera irregularidade administrativa comporta sanção administrativa, mas não sanção de improbidade. (...) Por essa razão, não basta, em princípio, apenas a culpa leve por parte do agente ou do terceiro, exigindo-se a culpa grave para configuração da improbidade administrativa”.

A Corte Especial do STJ já apresentou entendimento semelhante:

ACÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI N. 8.429/1992. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECCIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.

1. A jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza (Rcl n. 2.790-SC, DJe de 04.03.2010).

2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.

3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 por terem, no exercício da Presidência REVISTA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA 20 de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes. Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados.

4. Açãõ de improbidade rejeitada (art. 17, §8º, da Lei n. 8.429/1992). (STJ – AIA nº 30 AM, Relator: Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 17/11/2010).

legislador definir os ilícitos em geral, sejam eles administrativos, civis ou penais, e suas respectivas sanções. Esta é a corrente adotada no presente estudo.

¹²⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 129.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 129.

FERREIRA¹²⁹ corroborando com este entendimento, afirma que a culpa referida no artigo 10 da LIA é a denominada culpa consciente, aquela em que o agente prevê o resultado, mas achou que o mesmo não iria acontecer; não sendo suficiente a culpa inconsciente, aquela que deriva da negligência, imprudência e imperícia, para configuração da improbidade administrativa.

Quanto à forma contida no artigo que se refere à “perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens públicos” cabe destacar, segundo PAZZAGLINI FILHO¹³⁰ que “perda patrimonial quer dizer decréscimo, privação, desfalque de bens e haveres públicos. Desvio significa descaminho, desvirtuamento do destino legal da coisa pública. Apropriação consiste no assenhoreamento, tomar como própria (apoderar-se) coisa pública. Malbaratamento expressa a dissipação, a venda por preço irrisório de bem público. Dilapidação é desperdício, esbanjamento, desbarate de recursos públicos”.

Além disso, deve-se atentar que é indispensável que a conduta do agente público decorra de má-fé, desonestidade, falta de probidade no desempenho da função pública. O Ministro LUIZ FUX, quando do julgamento do Recurso Especial nº 841.421, proferiu o seguinte entendimento em seu voto:

A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido.

(STJ – Resp nº 841.421 MA, Relator: Min. Luiz Fux, DJe de 04/10/2007, Primeira Turma).

4.2.3. Atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

O artigo 10-A da Lei nº 8.429/1992 define os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, da seguinte forma:

¹²⁹ FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Improbidade administrativa**. Boletim de Direito Administrativo, 2005. p. 1098.

¹³⁰ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 69.

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o §1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Primeiramente, cumpre destacar que o artigo 8º-A da LC nº 113/2003¹³¹ dispõe sobre o Imposto sobre os Serviços de Qualquer Natureza, que é um tributo de competência de municípios e Distrito Federal e tem como fato gerador a prestação de serviços taxativamente listados na lei complementar supramencionada, da seguinte forma:

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

No entendimento de PAZZAGLINI FILHO¹³² o objetivo deste preceito fiscal é o de evitar a “guerra fiscal” entre municípios na captação de novas empresas.

Neste viés, observa-se no que tange ao ato de improbidade tipificado no artigo 10-A da LIA, que a caracterização deste ato de improbidade depende da concessão, aplicação ou manutenção de benefício financeiro ou tributário relacionado ao ISS, em contrariedade ao caput e ao §1º do artigo 8º-A da LC nº 116/2003. Conforme observam NEVES e OLIVEIRA¹³³, a configuração da improbidade prevista no artigo 10-A depende da demonstração dos seguintes requisitos: a) concessão, aplicação ou manutenção de benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o §1º do artigo 8º-A da LC nº 116/2003; b) dolo do agente ou terceiro; c) nexos de causalidade entre a ação ou omissão e a respectiva concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Convém rememorar, conforme já explicitado, que diferentemente dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 que apresentam tipificação aberta e rol exemplificativo de condutas, o

¹³¹ Importante registrar, segundo destaque de NEVES e OLIVEIRA (2020, p. 133), que o art. 8º-A da LC 116/2003 encontra fundamento no art. 156, §3º, inciso I, da CRFB, que remeteu à Lei Complementar a competência para fixar as alíquotas máximas e mínimas do ISS.

¹³² PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 102.

¹³³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 134.

artigo 10-A apresenta um rol taxativo de condutas, que nos termos dos artigos 6º e 7º, §1º da LC nº 157/2016¹³⁴, iniciou seu período de vigência e aplicação a partir de 30/12/2017.

Quando da análise do artigo 10 da LIA destacou-se que apenas os atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário podem ser praticados sob a forma culposa, deste modo, há que se falar que os atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário dependem, necessariamente, da comprovação do dolo dos agentes envolvidos. No entendimento de NEVES e OLIVEIRA¹³⁵, o objetivo principal do artigo 10-A não é simplesmente evitar a concessão de benefícios financeiros ou tributários¹³⁶, já que “quando exercida dentro dos limites legais, ainda que acarrete, inicialmente, diminuição de receita, poderia gerar, *a posteriori*, desenvolvimento econômico para o Município ou DF e, por consequência, aumento na arrecadação.”.

Assim, esta concessão ou aplicação indevida de benefício deve se submeter à regra geral que exige o dolo para configuração da improbidade, além de que o tipo vai exigir conduta comissiva ou omissiva dolosa, ou seja, o agente público age de forma ilícita, consciente da sua antijuridicidade.

Por fim, há que se observar que, nas palavras de PAZZAGLINI FILHO¹³⁷, o sujeito ativo desse ato de improbidade será tanto o Prefeito que concede os benefícios fiscais ou tributários irregulares, quanto aquele que, ciente da ilegalidade, não adota providência para cessá-la.

4.2.4. Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública

¹³⁴ Art. 6º. Os entes federados deverão, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei Complementar, revogar os dispositivos que contrariem o disposto no caput e no §1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Art. 7º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

¹³⁵ §1º O disposto no caput e nos §§1º e 2º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, e no art. 10-A, no inciso IV do art. 12 e no §13 do art. 17, todos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, somente produzirão efeitos após o decurso do prazo referido no art. 6º desta Lei Complementar.

¹³⁶ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 136.

¹³⁷ Conforme atentadamente destaca CARVALHO FILHO (2020, p. 1853), não é a concessão ou aplicação indevida de qualquer benefício tributário que é tratada como ato de improbidade administrativa, mas apenas aquela que diz respeito ao imposto de que trata a LC nº 116/2003. No entanto, complementa que pode ocorrer que a concessão ou aplicação de benefício tributário, pertinente a outros princípios, cause dano ao erário ou desrespeite os princípios da Administração Pública, hipóteses em que a outorga poderá enquadrar-se nos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992.

¹³⁷ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 103.

O artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 define os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, da seguinte forma:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

V – frustrar a licitude de concurso público;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço;

VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

IX – deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação;

X – transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Como observa PAZZAGLINI FILHO¹³⁸ a configuração da improbidade prevista no artigo 11 depende da demonstração dos seguintes requisitos: a) ação ou omissão de agente público violadora de princípio constitucional regulador da Administração Pública; b) comportamento funcional ilícito denotativo de desonestidade, má-fé ou falta de probidade do agente público; c) ação ou omissão funcional dolosa; d) que não decorra de transgressão de princípio constitucional, enriquecimento ilícito do agente público ímprobo ou lesão ao erário.

Em sede preliminar, há que se destacar que o artigo 4º da LIA determina que os agentes públicos “são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

Conforme ressaltam NEVES e OLIVEIRA¹³⁹, restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública. Os autores ainda fazem questão de destacar que a razão de ser deste tipo é o fato de que “não seria lógico supor que o administrador tivesse a opção de não observar determinados princípios jurídicos, assim como não seria lícito concluir pela existência

¹³⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 107.

¹³⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 138.

de hierarquia abstrata ou normativa entre os princípios constitucionais aplicáveis à Administração”¹⁴⁰.

PAZZAGLINI FILHO¹⁴¹ alude que a norma em exame é residual em relação às que tratam das duas outras modalidades de atos de improbidade, pois a afronta à legalidade faz parte de seu contexto. No caso, observa-se que se do ato violador de princípio constitucional administrativo resultar enriquecimento ilícito do agente público que o praticou, há a absorção da regra do artigo 11, por aquela contida no artigo 9º; da mesma forma, se da afronta ao princípio constitucional decorrer lesão ao erário, configura-se somente ato ímprobo de lesividade ao patrimônio público que, em face do princípio da subsidiariedade, absorve esta.

Nas palavras de HUNGRIA¹⁴²:

[...] se a pena do tipo principal (sempre mais grave que a do tipo subsidiário) é excluída por qualquer causa, a pena do tipo subsidiário pode apresentar-se como ‘soldado de reserva’ e aplicar-se como *residuum*.

Ressalta-se que as categorias de improbidade administrativa presente nos artigos 9º, 10 e 11 tem idêntica natureza intrínseca, devendo assim, a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade ter esse traço comum e característico de todas as modalidades de improbidade administrativa, como: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública.

Neste mesmo sentido, observa-se a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. RESSARCIMENTO DE DANO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE DANO E DE MÁ-FÉ (DOLO). APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada *cum granu salis*, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente

¹⁴⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 139.

¹⁴¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 104.

¹⁴² HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro: Forense, v.1, 1949. p. 147.

a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, *a fortiori*, ir além de que o legislador pretendeu.

3. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o *status* de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador.

4. Destarte, o elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade objetiva. Precedentes: REsp 654.721/MT, Primeira Turma, julgado em 23/06/2009, DJe 01/07/2009; REsp 604.151/RS, Primeira Turma, DJ de 08/06/2006. (STJ – REsp nº 1.149.427 SC, Relator: Min. Luiz Fux, DJe de 09/09/2010, Primeira Turma).

No que diz respeito ao elemento subjetivo, exige-se a comprovação do dolo por parte do agente público ou do terceiro. O STJ, na edição nº 40 da Jurisprudência em Teses, dispõe em sua tese 11: “O ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico”.

Além disto, importante o destaque de que a configuração da improbidade por violação aos princípios pode decorrer de condutas comissivas ou omissivas, segundo previsão expressa do artigo 11. E, no entendimento de CARVALHO FILHO¹⁴³, a regra é que somente o agente público se qualifica como sujeito ativo, já que o “terceiro somente será coautor se induzir ou concorrer para improbidade praticada pelo agente, ou locupletar-se da prática do ato”.

4.2.5. Atos de improbidade administrativa do Estatuto da Cidade

No que diz respeito ao Estatuto da Cidade, há que se destacar que o mesmo encontra-se estabelecido pela Lei Federal nº 10.257/2001 e dispõe em seu artigo 1º, parágrafo único, que: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Segundo PAZZAGLINI FILHO¹⁴⁴, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana; especifica atribuições da União; elenca instrumentos em geral de política

¹⁴³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. p. 1237.

¹⁴⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 122.

urbana, classificando-os em planos, em planejamento, em institutos tributários e financeiros; em institutos jurídicos e políticos e em Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Além disso, trata dos novos institutos jurídicos, tributários e financeiros da Política Urbana, do EIV, do Plano Diretor¹⁴⁵ e da Gestão Democrática da Cidade. Por fim, em suas disposições gerais, no artigo 52, prevê sete modalidades de improbidade administrativa imputáveis ao Prefeito e a outros agentes administrativos públicos envolvidos, nos termos da LIA.

Superada esta breve consideração a respeito do Estatuto da Cidade, há que se falar do artigo 52 do EC que contempla as hipóteses de configuração de improbidade administrativa de Prefeitos e do Governador do Distrito Federal¹⁴⁶, da seguinte forma¹⁴⁷:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (vetado);

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no §4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no §1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do §4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

PAZZAGLINI FILHO¹⁴⁸, em tom notadamente crítico, explicita que a mera ocorrência dos eventos descritos no supracitado artigo não configura, por si só, a improbidade

¹⁴⁵ MEIRELLES preleciona que o Plano Diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.

¹⁴⁶ Vide Art. 51 do Estatuto da Cidade que dispõe: “Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito”.

¹⁴⁷ NEVES e OLIVEIRA (2020, p. 145) destacam que apesar de mencionar apenas os Prefeitos, o EC não afasta a possibilidade de outros agentes concorrerem com o Chefe do Executivo municipal para a prática da improbidade, nos termos do artigo 52: “Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis (...)”. Os doutrinadores, entretanto, destacam que a atuação dos demais agentes públicos e dos terceiros irão ser tipificadas de acordo com os artigos 9º, 10 e 11 da LIA, já que o artigo 52 do EC se dirige exclusivamente aos Prefeitos.

¹⁴⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 130.

administrativa, de modo que se faz necessária a presença dos demais requisitos previstos na LIA. E este também é o entendimento apresentado por NEVES e OLIVEIRA¹⁴⁹ que destacam que o artigo 52 “enumera condutas que são classificadas como ímprobas, mas não define as respectivas sanções”, de modo que há que deixar claro que se trata de rol de condutas exemplificativo, que não impede o Prefeito de incorrer em quaisquer dos atos de improbidade tipificados na LIA.

Acompanhando este entendimento, pode-se observar que a aplicação da norma do supracitado artigo do EC irá depender de sua interpretação conjugada à Lei nº 8.429/1992, especialmente do artigo 12, responsável por definir as sanções aplicáveis em cada caso de improbidade administrativa.

4.3. Direito Administrativo Sancionador

Após atenta análise da improbidade administrativa e da Lei nº 8.429/1992, convém destacar a controvérsia que paira especialmente no diz respeito à natureza jurídica das sanções previstas no âmbito da improbidade administrativa. Neste sentido, convém salientar, seguindo linha de pensamento semelhante à adotada por OSÓRIO¹⁵⁰, que se entende que apesar de existirem sanções administrativas que podem se assemelhar àquelas de natureza penal, estas se qualificam como sanções de Direito Administrativo Sancionador, não tendo seu regime jurídico afetado, já que a existência de distintos níveis aflitivos ou patamares de sanções administrativas é algo normal e inerente ao Estado de Direito.

O ponto a ser destacado diz respeito à possível ambiguidade da LIA e às inúmeras teses doutrinárias da natureza jurídica das sanções presentes nesta lei. Porém, de forma extremamente atenta, OSÓRIO¹⁵¹ destaca que o legislador ao dizer que as sanções aos atos de improbidade administrativa tem seu lugar “independentemente das sanções penais, civis e administrativas” (artigo 12, caput, LIA), significa dizer que as sanções contemplam outra categoria, distinta daquelas a que acabou de se referir. Deste modo, conforme continua a destacar o autor, trata-se de sanções de Direito Administrativo Sancionador.

¹⁴⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 144.

¹⁵⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 106.

¹⁵¹ Idem. *Corrupcion y mala gestion de la res publica: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento en el derecho administrativo sancionador brasileño*. Revista de Administración Pública, n. 149, 1999. p. 493.

O Direito Administrativo Sancionador, a seu turno, decorre do poder punitivo da Administração, que durante muito tempo foi considerado parte integrante do poder de polícia.¹⁵² Nas palavras de OSÓRIO¹⁵³, tratar do Direito Administrativo Sancionador equivale a adentrar o complexo universo do Direito Administrativo e suas fronteiras com o Direito Penal.

Cabe pontuar que a história do Direito Administrativo Sancionador, ao lado da efetividade de realização de interesses públicos, tem sido a história de afirmação ponderada e crescente dos direitos e garantias derivados do Estado de Direito e seus corolários no campo sancionatório.¹⁵⁴ Segundo VORONOFF¹⁵⁵ atentamente sublinha a subordinação do Direito Administrativo Sancionador aos princípios constitucionais da eficiência, proporcionalidade e economicidade, introduz e legitima forte dimensão pragmática nesta seara.

OSÓRIO¹⁵⁶, neste viés, preceitua que a prerrogativa estatal, no tocante ao funcionamento e dinâmica das relações jurídico-administrativas e que se dá de modo que o Estado é garantidor de direitos fundamentais, aplicando e controlando, direta ou indiretamente, sanções que atingem pessoas e que lesam toda a comunidade, é disciplinada pelo Direito Administrativo Sancionador.

HORTA¹⁵⁷ citando lição de VORONOFF destaca que o Direito Administrativo Sancionador é meio a serviço de finalidades protegidas pelo ordenamento jurídico, e não um fim em si mesmo. OSÓRIO¹⁵⁸ se posiciona no mesmo sentido, indicando:

Nenhuma sanção, ainda que de caráter disciplinar, pode ser aplicada ao total arrepio da legalidade, da tipicidade, da culpabilidade, da pessoalidade, da individualização da pena, da presunção de inocência, da proporcionalidade, da razoabilidade e da interdição de arbitrariedade sem o respeito ao direito de defesa.
Nenhuma medida disciplinar pode prescindir dessas fundamentais garantias porque a submissão aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador é imperiosa.

Desta forma, percebe-se que o sistema da improbidade administrativa deve ater-se ao sistema constitucional de efetivação de direitos fundamentais pela própria Administração, bem

¹⁵² MELO, Inês da Trindade Chaves de. **Questões atuais e controvertidas na ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 35.

¹⁵³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 45.

¹⁵⁴ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público – IP, 2020. p. 104.

¹⁵⁵ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

¹⁵⁶ OSÓRIO, op. cit., p. 55.

¹⁵⁷ HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. **A ação de improbidade administrativa e o devido processo legal: apontamentos sobre os regimes processuais de garantias fundamentais**. Revista do Tribunal Federal da 1ª Região, 2020. p. 47.

¹⁵⁸ OSÓRIO, op. cit., p. 259-260.

como ao modelo constitucional de direito punitivo, ainda que se possa dizer que a equivalência entre os sistemas não seja uma perfeita identidade entre si.¹⁵⁹

5 – DA COLABORAÇÃO PREMIADA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como atentamente destaca DINO¹⁶⁰ é incontroverso que, no campo da responsabilização administrativa, ainda não há disposição legal específica referente ao emprego da colaboração premiada. Porém, o tratamento jurídico dado à improbidade administrativa pela Lei nº 8.429/1992, como já amplamente observado no decorrer deste trabalho, ao constituir manifestação do poder punitivo do Estado, acaba por revelar pontos de convergência entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador.

Cabe observar, assim, o entendimento assinalado na Nota Técnica nº 1/20017, da 5ª CCR/MPF, na qual se assevera:

Esta múltipla incidência punitiva concorre, no caso, de modo legítimo, em diferentes esferas, para tornar a corrupção empresarial um crime de alto risco e baixo benefício. O potencial inibidor da lei é uma função da probabilidade de detecção e montante de punição. Quando a probabilidade da detecção da corrupção é baixa, em decorrência das características particulares desse crime, é natural que a Constituição e o legislador tenham cumulado incidências normativas que não se afastam. A multiplicidade de penas sobre um ato, em dada esfera de responsabilização, não é algo inusitado, porque um mesmo ato de improbidade pode ser punido com diferentes sanções, como multa e impossibilidade de contratar com o poder público. Tais punições poderiam ser cindidas e aplicadas em diferentes esferas de responsabilidade administrativa e ainda assim sua cumulação é plenamente legítima.

5.1. Da aplicação do instituto da colaboração premiada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, respeitados os limites e critérios da lei

Inicialmente, há que se falar a respeito das disposições estabelecidas pelo Código de Processo Civil, em especial o seu artigo 190, que traz a seguinte disposição:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às

¹⁵⁹ MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 122.

¹⁶⁰ DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 632.

especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Observa-se que o dispositivo em questão representa uma grande inovação no Direito Processual brasileiro ao prever uma cláusula geral de negociação sobre o processo civil, em oposição à ideia de tipicidade da relação processual.¹⁶¹ A grande mudança que foi trazida pelo CPC de 2015¹⁶² diz respeito à previsão de cláusula de autorregramento das partes, permitindo ampla realização de convenções processuais atípicas, “versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição”¹⁶³.

Percebe-se, assim, que com a aprovação do NCPC coube ao artigo 190 estabelecer uma cláusula geral de negociação sobre o procedimento, consagrando a regra da atipicidade dos acordos¹⁶⁴ e, neste sentido, o Enunciado nº 257 do Fórum Permanente de Processualistas Civis dispõe: “257. (art. 190) O art. 190 autoriza que as partes tanto estipulem mudanças do procedimento quanto convencionem sobre os ônus, poderes, faculdades e deveres processuais”.

Bem firmada essa premissa, há que se rememorar que, segundo DIDIER JR. e BOMFIM¹⁶⁵, o acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e material (bilateral), que possui a exteriorização de vontade como elemento nuclear do suporte fático, de modo que o sistema deixou espaço para o exercício do autorregramento da vontade das partes. Além de claro, ser responsável por estabelecer, extinguir ou modificar situações jurídicas processuais.

Convém salientar que, no âmbito do CADE, o artigo 86 da Lei nº 12.529/2011¹⁶⁶ prevê a possibilidade de ser celebrado acordo de leniência com pessoas físicas e jurídicas. Previsão

¹⁶¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Câmara de Coordenação e Revisão, **5-Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. – Brasília: MP, 2018. p. 39.

¹⁶² Importante destacar que a mudança não reside na mera admissibilidade de negociações sobre o processo, pois o CPC de 1973 já as contemplava de forma típica, como a prevista em seu artigo 333, parágrafo único, que versava a respeito da inversão negocial do ônus da prova.

¹⁶³ Art. 190, CPC.

¹⁶⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, op. cit., p. 40.

¹⁶⁵ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, 2017. p. 112-115.

¹⁶⁶ Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e

II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

semelhante existe no artigo 16 da Lei nº 12.846/2013¹⁶⁷, que autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, a celebrar acordo de leniência com pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos ilícitos tipificados na Lei Anticorrupção. Estes casos demonstram que o Estado pode dispor da ação penal em face de um determinado sujeito, se do comportamento deste resultar um determinado objetivo que o Estado igualmente visa a alcançar.¹⁶⁸ Entende-se, portanto, que a renúncia a esta prerrogativa estatal se justifica, tendo em vista os benefícios alcançados, especialmente no que tange ao combate à corrupção e ao desmantelamento de organizações criminosas.

Assim, é possível afirmar que se os diplomas legais que regulamentam o injusto decorrente da corrupção, em suas dimensões penal, como a Lei nº 12.850/2013, e administrativa, como a Lei Anticorrupção, admitem a aplicação do instituto da colaboração premiada, não há razão jurídica de se excluir a aplicação deste instituto no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.¹⁶⁹ Até porque, o artigo 4º da LINDB¹⁷⁰ admite esta aplicação analógica: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

A Nota Técnica nº 1/2017 da 5ª Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público (5ª CCR/MPF) registra:

[...] deve prevalecer o princípio da boa-fé objetiva do Estado, a implicar que as informações e provas entregues pelo colaborador não sejam utilizadas contra ele, seja de modo direto, seja de modo cruzado, em casos contra terceiros, o que representaria

§1º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I - a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação;
- II - a empresa cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo;
- III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e
- IV - a empresa confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

§2º Com relação às pessoas físicas, elas poderão celebrar acordos de leniência desde que cumpridos os requisitos II, III e IV do §1º deste artigo.

¹⁶⁷ Art. 16. 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 [...].

¹⁶⁸ DA SILVA, João Paulo Hecker; VASCONCELOS, Ronaldo. **Efeitos da Colaboração Premiada na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Superior Tribunal de Justiça, 2018. p. 546.

¹⁶⁹ CASTRO, Renato de Lima. **Colaboração Premiada e Improbidade Administrativa: Aspectos Fundamentais**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 66, out./dez. 2017. p. 157.

¹⁷⁰ No mesmo sentido, o artigo 140 do Código de Processo Civil admite expressamente o uso da analogia: “O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico”. A disposição deste artigo permite ao magistrado valer-se sempre da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito para decidir.

grave ofensa às expectativas de confiança e coerência depositadas na conduta estatal. O acesso e compartilhamento de dados, informações e documentos só pode ser efetivado, portanto, através de compromisso de observância das condições acertadas entre colaborador e Estado-leniente, voltadas a garantir o status legalmente adquirido pelo primeiro com a atitude cooperativa adotada e o respeito ao serviço por ele prestado tal como testemunha protegida.

Neste mesmo viés, DINO¹⁷¹ destaca que o manejo de um instituto negocial na esfera penal, com a concessão de imunidade, parcial ou total, em troca de elementos viabilizadores do aprofundamento probatório para alcance de escalões superiores de uma organização criminosa, por exemplo, deve acarretar identidade de tratamento em outros campos persecutórios porventura existentes, em cada caso concreto. O autor continua ao afirmar que é disfuncional um sistema que, com base no mesmo suporte fático, concede benefícios numa esfera persecutória, mas admite responsabilizar o colaborador em outras.

Cabe observar que devem prevalecer os princípios da boa-fé e da confiança, não permitindo que as informações e provas entregues pelo agente colaborador sejam utilizadas contra ele, “seja de modo direto, seja de modo cruzado, em casos contra terceiros, o que representaria grave ofensa às expectativas de confiança e coerência depositadas na conduta estatal”¹⁷². A já citada Nota Técnica nº 1/2017 ainda destaca: “Deve o Estado, por quaisquer de suas representações e manifestações funcionais e orgânicas, agir com lealdade e boa-fé, respeitando as legítimas expectativas dos administrados, incluídos os infratores”.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal assentou o seguinte entendimento, no acórdão do HC nº 127.483, de relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI:

Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança tornam indeclinável o dever estatal de honrar o compromisso assumido no acordo de colaboração premiada, concedendo a sanção premial estipulada, legítima contraprestação ao adimplemento da obrigação por parte do colaborador.

5.2. Da possibilidade de autocomposição nos processos de improbidade administrativa, sempre que for possível na respectiva ação penal, observados, por analogia, os limites de negociação previstos

¹⁷¹ DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão sancionatória**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspoividm, 2018. p. 631.

¹⁷² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 1/2017**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre Acordo de Leniência e seus efeitos, em 20 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>>. Acesso em: 17 de setembro de 2021.

O artigo 17, §1º, da Lei nº 8.429/1992 trazia a seguinte disposição, que foi revogada pela Lei nº 13.964/2019, o chamado Pacote Anticrime:

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.

§1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

Entretanto, cabe destacar, que apesar da revogação do artigo 17, §1º, da Lei nº 8.429/1992 pelo Pacote Anticrime, a revogação tácita deste dispositivo já era defendida, devido a uma nova interpretação a respeito da indisponibilidade do interesse público.¹⁷³ É importante a compreensão de que a proibição imposta pelo artigo estava intimamente relacionada com o período histórico-legislativo em que a Lei de Improbidade Administrativa foi sancionada. Como já foi amplamente explicitado, o término do período militar e a retomada do regime civil foram o substrato da previsão constitucional da defesa da probidade administrativa regulamentada em um momento de profunda crise no país.¹⁷⁴

No que tange à possibilidade de autocomposição no processo de ação de improbidade administrativa, DIDIER JR. e BOMFIM¹⁷⁵ são categóricos ao defender que mesmo a Medida Provisória nº 703/2015 não tendo sido apreciada pelo Congresso Nacional, o §1º do artigo 17, da Lei nº 8.429/1992 já se encontrava obsoleto. Afirmam ainda:

A proximidade entre a ação penal e a ação de improbidade é evidente e inquestionável, em razão das sanções decorrentes, muito embora os regimes jurídicos sejam distintos, um de direito administrativo (civil em sentido amplo), outro de direito penal. A própria estruturação do processo da ação de improbidade administrativa, com uma fase de defesa prévia, semelhante ao que acontece no processo penal, é a demonstração cabal do quanto se diz. Há mais garantias ao réu na ação de improbidade por serem as sanções aplicáveis mais graves.

Desta forma, com vistas a corroborar com as transformações no processo penal e a ampliação das possibilidades de negociação entre o autor e réu, o artigo 36, §4º, da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) trouxe expressamente:

¹⁷³ Cumpre ressaltar que, segundo TAKAHASHI, interesse público é conceito jurídico indeterminado, em que há uma zona cinzenta de incerteza que impede uma definição única, exata. Assim, o interesse público pode ter vários conceitos conforme a época e circunstâncias em que é determinado, de modo que o que era interesse público na época em que foi criada a Lei nº 8.429/1992 não é mais o interesse público de agora.

¹⁷⁴ ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. **O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira.** Cadernos de Direito Actual, nº 7, 2017. p. 149.

¹⁷⁵ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, jan./mar. 2017. p. 116.

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Parcela da doutrina entendeu que o supracitado artigo da Lei nº 13.140/2015¹⁷⁶ havia revogado tacitamente o artigo 17, §1º, da Lei nº 8.429/1992, nos termos do artigo 2º, §1º, da LINDB¹⁷⁷. Neste sentido, o Enunciado 52 foi aprovado no III Fórum Nacional de Conciliação e Mediação (FONACOM), promovido pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), em 2017: “A norma do art. 36, parágrafo 4º, da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) é aplicável às ações de improbidade e faculta a conciliação judicial, ab-rogando a redação do art. 17, parágrafo 1º, da Lei nº 8.429/92”.

O Ministério Público do Estado de São Paulo também se posicionou de maneira semelhante no precedente do Conselho Superior do MP-SP¹⁷⁸:

Em 15 de março de 2016, o tema também foi objeto de apreciação pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, em razão de Compromisso de ajustamento de conduta (TAC) firmado com base em colaboração premiada pela Promotoria de Justiça do patrimônio público de Osasco no Inquérito Civil 14.0555.113-14. Por 5 votos a 3, o colegiado do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo aprovou o procedimento adotado, acolhendo positivamente a tese.

¹⁷⁶ No Agravo de Instrumento nº 2216000-33.2018.8.26.0000, de relatoria do Desembargador OSVALDO MAGALHÃES, a Corte Paulista manteve decisão de primeiro grau que homologava acordo firmado com empresa do ramo da construção civil. Na decisão que restou confirmada, o juízo singular havia decidido pela possibilidade de celebração do ajuste em virtude da previsão contida nas Leis nº 12.850/2013 e 13.140/2015, bem como no artigo 190 do Código de Processo Civil. Em acréscimo, o relator do recurso sinalizou ainda que “o artigo 32, inciso II e o artigo 36, §4º da Lei nº 13.140/2015 efetivamente dão respaldo jurídico ao acordo entabulado, ao preverem a possibilidade de criação pelos Estados e Municípios de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para ‘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’, sendo que ‘nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator”.

¹⁷⁷ Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

¹⁷⁸ ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes. **Da possibilidade de formalização de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público em investigações de atos de improbidade administrativa**. Revista O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa, Brasília, 2019. p. 88.

Além da Lei de Mediação, cabe destacar que após a entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942, modificou-se sobremaneira a interpretação e aplicação das normas do direito público. Destaca-se, em especial, o artigo 26 que determina que “para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial”.

O artigo 26 da LINDB¹⁷⁹, neste viés, ao conferir a possibilidade de celebração de compromisso entre a Administração e os interessados visa “eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público [...]”¹⁸⁰. Assim, na atual redação, este artigo já vinha sendo interpretado pela doutrina como um permissivo para que toda a Administração Pública, independente de lei ou de regulamento específico, pudesse celebrar compromissos, viabilizando “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais também no âmbito das ações de improbidade administrativa”¹⁸¹.

Contudo, foi com o Pacote Anticrime¹⁸², que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2020, que foi criado o acordo de não persecução cível¹⁸³, de modo que o artigo 17, §1º da LIA ganhou a seguinte redação:

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.

¹⁷⁹ No Agravo de Instrumento nº 2215087-51.2018.8.26.0000, o TJSP manteve acordo firmado entre o Ministério Público e particular por entender que o artigo 17, §1º, da Lei nº 8.429/92 estaria revogado em razão do artigo 26 da Lei nº 13.655/18. Nos termos do voto do relator CLÁUDIO AUGUSTO PEDRASSI, “diante de tal texto, passou a ser viável a celebração de TACs (termos de ajustamento de conduta), bem como que tais termos sejam celebrados nos processos em curso, se viável for, podendo por fim a demanda”.

¹⁸⁰ REUPKE, Erika Giovanini. **Solução negociada e improbidade administrativa são incompatíveis? Uma análise atual da matéria.** Direito Hoje, 05 de outubro de 2020. Disponível em: < https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2114 >. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

¹⁸¹ FERRAZ, Luciano. **LINDB autoriza TAC em ações de improbidade administrativa.** Consultor Jurídico, 9 de agosto de 2018. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-ago-09/interesse-publico-lindb-autoriza-tac-aco-es-improbidade-administrativa> >. Acesso em: 10 de setembro de 2021.

¹⁸² Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 882, de fevereiro de 2019, que viria a se tornar o Pacote Anticrime, consta: “A vedação não faz mais sentido, face à previsão do acordo de colaboração no crime e do acordo de leniência na Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013.

¹⁸³ A partir de agora, existe autorização legislativa para que existam negociações entre o Ministério Público ou o ente público lesado e o agente ímprobo.

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

SILVA¹⁸⁴ afirma que após a revogação da antiga redação do §1º do artigo 17, percebeu-se que em atenção ao interesse público na obtenção de informações por meio de acordos de colaboração premiada, se tornou possível a disposição por parte do Estado de algumas das sanções previstas para a prática de atos de improbidade administrativa.

Porém, este entendimento não é doutrinário e jurisprudencialmente pacificado, tendo, inclusive, o Relator do ARE 1.175.650, Ministro ALEXANDRE DE MORAES explicitado em seu voto que a antiga redação do artigo 17, §1º, da Lei nº 8.429/1992, ao proibir hipóteses ou espécies de justiça consensual não se referia ao instituto da colaboração premiada, até porque à época da edição da Lei de Improbidade Administrativa, o instituto tampouco havia sido reintroduzido no ordenamento brasileiro. O Ministro também enfatizou que o Supremo Tribunal Federal já havia estabelecido as diferenças existentes entre os métodos de justiça consensual e a colaboração premiada, esta que na legislação pátria, diferentemente do que ocorre em outros países, é instituto que constitui meio de obtenção de prova.

No entendimento de DIDIER JR. e BOMFIM¹⁸⁵, a lei deixa espaço para o autorregramento, que é limitado pelo próprio sistema. Neste caso, “as partes negociam e definem a prestação de colaboração, que passa a ser devida, justamente em razão no negócio”¹⁸⁶. Importante destacar que o espaço do autorregramento da vontade é aquele deixado pelo sistema, que confere aos sujeitos o poder de escolha, em menor ou maior medida, no que for possível, de estrutura e conteúdo, sempre dentro dos limites estabelecidos pelo sistema, observando-se que “o fato de as consequências serem permitidas legalmente não retira a característica negocial do ato”¹⁸⁷.

Interessante salientar que mesmo em face da alteração legislativa, restaram muitos questionamentos a respeito da celebração do acordo. A exemplo disto observa-se que o artigo 17-A, §2º, da Lei nº 8.429/1992, que previa que “o acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade” foi vetado com a justificativa encaminhada ao Senado Federal de que “a propositura legislativa, ao determinar que o acordo também poderá ser celebrado no

¹⁸⁴ SILVA, João Paulo Hecker da. **A delação premiada e seus efeitos na ação de improbidade administrativa**. Fato & Notícia. 2016. Disponível em: < <https://fatoenoticia.com.br/delacao-premiada-e-seus-efeitos-na-acao-de-improbidade-administrativa> >. Acesso em: 22 de agosto de 2021. p. 2.

¹⁸⁵ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **Colaboração Premiada (Lei nº 12.850/2013): Natureza Jurídica e Controle da Validade por Demanda Autônoma – um Diálogo com o Direito Processual Civil**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 62, out./dez. 2016. p. 32.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 32.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 33.

curso da ação de improbidade, contraria o interesse público por ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance dos melhores resultados, comprometendo a própria eficiência da norma jurídica que assegura a sua realização, uma vez que o agente infrator estaria sendo incentivado a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação”¹⁸⁸.

Indo de encontro a este posicionamento, foi publicada em 19 de julho de 2021, a Portaria Normativa da AGU nº 18¹⁸⁹, regulamentando o acordo de não persecução em matéria de improbidade administrativa, estabelecendo que este poderá ser realizado extrajudicialmente ou no curso da ação judicial (até o trânsito em julgado) quando a solução consensual for a medida mais viável para a tutela do patrimônio público.¹⁹⁰

5.3. Do empréstimo de elementos probatórios produzidos no âmbito criminal por colaboração premiada para as ações de improbidade administrativa

Diante do caráter multifacetado da corrupção, nas dimensões cíveis e criminais, a prova colhida ou produzida no inquérito civil pode ser emprestada para uso no processo penal, instruindo a ação penal pública¹⁹¹ movida pelo Ministério Público.¹⁹² Da mesma forma, entende-se que as provas obtidas em decorrência da colaboração premiada podem ser úteis à instrução da ação de improbidade administrativa.¹⁹³

¹⁸⁸ BRASIL. **Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm >. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

¹⁸⁹ A norma editada pela AGU ainda estabelece que o acordo: (i) não afastará a responsabilidade em outras esferas sancionatórias (administrativas ou penais); (ii) deverá subsumir-se à aplicação de pelo menos uma das demais sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92; (iii) deverá conter a assunção por parte do pactuante da responsabilidade pelo ato ilícito praticado; (iv) deverá reparar integralmente o dano atualizado monetariamente, acrescido de juros legais; (v) poderá ser celebrado com pessoas físicas ou jurídicas; (vi) poderá abranger todos os atos tipificados como ato de improbidade administrativa.

¹⁹⁰ RODRIGUES, Lucas Cherem de Camargo; RUGGERI, Julia Duprat. **AGU regulamenta acordo de não persecução em casos de improbidade**. Migalhas, 30 de julho de 2021. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/depeso/349284/agu-regulamenta-acordo-de-nao-persecucao-em-casos-de-improbidade> >. Acesso em 15 de setembro de 2021.

¹⁹¹ EMENTA DENÚNCIA. PECULATO. ART. 312 DO CÓDIGO PENAL. PRELIMINAR DE NULIDADE DAS PROVAS COLHIDAS EM INQUÉRITO CIVIL. PRELIMINAR REJEITADA. CONDUTA ATÍPICA. REJEIÇÃO DE DENÚNCIA. 1. O Ministério Público pode oferecer denúncia com base em elementos colhidos no âmbito dos inquéritos civis instaurados para apurar ilícitos administrativos no bojo dos quais há elementos aptos a embasar a imputação penal. Precedentes (...). (STF – Inq nº 3.776, Relatora: Min. Rosa Weber, DJe de 04/11/2014, Primeira Turma).

¹⁹² PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A eficácia probatória no inquérito civil no processo judicial de combate à corrupção**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 588.

¹⁹³ CORRÊA FILHO, Helio Telho. **Improbidade administrativa e a prova emprestada de outras esferas de responsabilidade**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 685.

As provas documentais fornecidas pelo agente colaborador ou apreendidas a partir de informações por ele reveladas, bem como as testemunhais colhidas em decorrência da colaboração e as perícias criminais serão emprestadas para a ação de improbidade, já que “o fato de decorrerem na colaboração não altera a essência ou natureza das provas documental, testemunhal e pericial”¹⁹⁴. Entretanto, cabe rememorar que as provas obtidas na colaboração são hábeis para instruir qualquer tipo de ação, mas não pode ser admitida a propositura de ação com base nas declarações prestadas pelo colaborador desacompanhadas de outras provas robustas, pois a colaboração premiada na legislação pátria é entendida como meio de obtenção de prova.

Conceitua-se prova emprestada como “aquela que, regularmente produzida em determinado processo, é trasladada documentalmente a outro feito, a fim de ser valorada”¹⁹⁵. Majoritariamente, este mecanismo é amplamente aceito, tendo a Segunda Turma do STF¹⁹⁶ assentado o seguinte entendimento a respeito:

Os elementos informativos de uma investigação criminal, ou as provas colhidas no bojo de instrução processual penal, desde que obtidos mediante interceptação telefônica devidamente autorizada por Juízo competente, admitem compartilhamento para fins de instruir procedimento criminal ou mesmo procedimento administrativo disciplinar contra os investigados.

Porém, quando se fala de compartilhamento de provas obtidas a partir de colaboração premiada, há que se falar também da previsão do sigilo, imposta pela Lei nº 12.850/2013, de modo que até o recebimento da denúncia, não haverá divulgação do termo do acordo e das declarações eventualmente prestadas.¹⁹⁷ DIPP¹⁹⁸ destaca que “[...] há, pois, vedação formal de remessa de seus documentos ou informações a outro órgão judicial, administrativo ou externo, de investigação ou de controle, inclusive Comissões de Inquérito ou de Investigação com ou sem prerrogativas assemelhadas, antes da cessação do sigilo”.

¹⁹⁴ CORRÊA FILHO, Helio Telho. **Improbidade administrativa e a prova emprestada de outras esferas de responsabilidade**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 685.

¹⁹⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Prova emprestada**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 60-69, out./dez. 1993. p. 66.

¹⁹⁶ STF – HC nº 102.293, Relator: Min. Ayres Britto, DJ de 19/12/2011, Segunda Turma.

¹⁹⁷ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Compartilhamento de Provas na Colaboração Premiada: Limites à Persecução Penal Baseada nos Elementos de Autoincriminação Produzidos pelo Delator**. RDU, Porto Alegre, Volume 15, n. 87, 2019. p. 16.

¹⁹⁸ DIPP, Gilson. **A “delação” ou colaboração premiada: uma análise do instituto pela interpretação da lei**. Brasília: IDP, 2015. p. 47.

De modo a tentar enfrentar tal problemática, VASCONCELLOS¹⁹⁹ destaca que se passou a prever cláusula que autoriza a utilização válida das provas obtidas por meio da colaboração premiada em qualquer investigação, ações penais, cíveis ou administrativas, além de seu empréstimo a outros órgãos, como os Ministérios Públicos estaduais, a Receita Federal, a Procuradoria da Fazenda Nacional e o Banco Central. Porém, interessante observar que no acordo firmado no caso JBS, previu-se cláusula limitativa: “O compartilhamento das provas produzidas neste acordo para fins de utilização nas esferas cíveis e administrativas não poderá ser feito em prejuízo do próprio colaborador” (cláusula 19, §3º, do acordo na PET 7.003 – STF).

Ademais, o compartilhamento dos elementos de informação colhidos para fins de instrução de feitos em que se apurem atos de improbidade administrativa atende ao interesse público na apuração e punição integral dos autores, existindo, inclusive, precedente do Supremo Tribunal Federal neste sentido:

PROVA EMPRESTADA. Penal. Interceptação telefônica. Escuta ambiental. Autorização judicial e produção para fim de investigação criminal. Suspeita de delitos cometidos por autoridades e agentes públicos. Dados obtidos em inquérito policial. Uso em procedimento administrativo disciplinar, contra os 380 mesmos servidores. Admissibilidade. Resposta afirmativa a questão de ordem. Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Voto vencido. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas e em escutas ambientais, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos. (STF – Inq. nº 2.424 QO, Relator: Min. Cezar Peluso, DJe de 24/08/2007).

Observa-se nos termos da orientação firmada no Estudo Técnico 01/2017 da 5ª Câmara de Coordenação de Revisão do MPF²⁰⁰, que “o acesso a informações e documentos obtidos em colaboração premiada, por outros órgãos públicos de fiscalização e controle ou por terceiros interessados que se legitimem a tal *disclosure*, depende da adesão racional e razoável aos termos negociados e acertados entre Estado e colaborador”. Conforme esta orientação:

Trata-se de decorrência lógica que deflui do paradigma de consensualidade e da própria negociação encetada, que impõe ao Estado a aceitação deste ônus em troca de bônus investigativos e sancionatórios, sob pena de, ao contrário, enfraquecer-se demasiadamente a posição de quem colabora com o poder público sancionador, abrindo mão de direitos fundamentais de autodefesa e lançando por terra as demandas de segurança jurídica.

¹⁹⁹ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Compartilhamento de Provas na Colaboração Premiada: Limites à Persecução Penal Baseada nos Elementos de Autoincriminação Produzidos pelo Delator**. RDU, Porto Alegre, Volume 15, n. 87, 2019. p. 16.

²⁰⁰ Apesar de tratar da normativa a respeito dos acordos de leniência, adota lógica compartilhada ao instituto da colaboração premiada.

A Orientação Conjunta 1/2018 do MPF afirma, no mesmo sentido:

As provas decorrentes de acordo de colaboração premiada poderão ser compartilhadas com outros órgãos e autoridades públicas nacionais, para fins cíveis, fiscais e administrativos, e com autoridades públicas estrangeiras, inclusive para fins criminais, com a ressalva de que tais provas não poderão ser utilizadas contra os próprios colaboradores para produzir punições além daquelas pactuadas no acordo. Esta ressalva deve ser expressamente comunicada ao destinatário da prova, com a informação de que se trata de uma limitação intrínseca e subjetiva de validade do uso da prova, nos termos da Nota Técnica nº 01/2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²⁰¹ impõe duas condições ao empréstimo de provas obtidas em decorrência de acordo de colaboração premiada: a autorização do juiz que homologa o acordo e a necessidade de observância dos termos e limites previstos nas cláusulas da avença quanto ao seu uso contra o colaborador.

Deve-se ter em conta, deste modo, que os elementos e informações obtidos em acordo de colaboração premiada, caso compartilhados, não podem ser utilizados em prejuízo do colaborador que o forneceu, devendo, ao momento de seu uso, serem observadas as restrições e os limites sancionatórios dos acordos, em relação aos colaboradores. Neste sentido, o Parecer nº 00287/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU determina:

A utilização das informações e materiais probatórios obtidos a partir de atos negociais como a delação ou o acordo de leniência em desfavor do colaborador podem vir a caracterizar uma violação do devido processo legal, seja pela profanação de princípios normativos que regem a ordem processual, seja pela inobservância da regra de proibição específica da utilização de prova ilícita, na medida em que, ao contrariar uma regra ou princípio jurídico que determinam o espectro de normatividade e orientam a interpretação dos direitos e obrigações contemplados no acordo, o uso de prova de viés clandestino pode revestir-se de antijuridicidade.

²⁰¹ AGRADO REGIMENTAL. PETIÇÃO. COLABORAÇÃO PREMIADA. PEDIDO DE COMPARTILHAMENTO DE TERMOS DE DEPOIMENTO. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO JURISDICIONAL HOMOLOGADOR. INSTRUÇÃO DE PROCEDIMENTO DEFLAGRADO PARA APURAÇÃO DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. INSURGÊNCIA DESPROVIDA. 1. Ainda que remetidos a outros órgãos do Poder Judiciário para as apurações dos fatos declarados, remanesce competência ao juízo homologador do acordo de colaboração premiada a deliberação acerca de pretensões que envolvem o compartilhamento de termos de depoimento prestados pelo colaborador. 2. É assente na jurisprudência desta Corte a admissibilidade, em procedimentos administrativos, de prova emprestada do processo penal (RE 810.906, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 25.5.2015, DJe de 28.5.2015), assim como já se decidiu pela admissibilidade para o fim de subsidiar apurações de cunho disciplinar (INQ-QO 2.725, Rel. Min. CARLOS BRITTO, julgado em 25.6.2008, publicado em 26.9.2008, Tribunal Pleno). 3. Havendo delimitação dos fatos, não se verifica causa impeditiva ao compartilhamento de termos de depoimento requerido pelo Ministério Público estadual com a finalidade de investigar a prática de eventual ato de improbidade administrativa por parte de agente público. 4. Agravo regimental desprovido. (STF – AgR Pet nº 7.065 DF, Relator: Min. Edson Fachin, DJe de 20/02/2020, Segunda Turma).

5.4. Da possível interferência do instituto da colaboração premiada no ressarcimento dos danos causados ao erário no âmbito da improbidade administrativa

No campo que envolve a probidade administrativa, a necessidade de mover um combate eficaz à corrupção é tão relevante que a Constituição traz em seu artigo 37, §4º medida específica de indisponibilidade de bens: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Complementando a previsão constitucional, a Lei de Improbidade Administrativa também estabeleceu providências voltadas a resguardar o futuro ressarcimento integral dos danos ao erário, bem como assegurar a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do réu, oriundos do ato ímprobo. Tais medidas, cabe salientar, que não possuem caráter sancionador, sendo voltadas à reparação de dano e à recomposição do *status quo*.²⁰²

Apesar das controvérsias, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos danos ao erário foi objeto de discussão e análise no Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 26.210²⁰³ e naquela ocasião, a tese de imprescritibilidade foi adotada na decisão final do Tribunal.²⁰⁴ Destaca-se o voto proferido pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI:

[...] No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, §5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:

“§5º – A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral do direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providências à sua apuração e à responsabilidade do agente, a sua inércia gera a perda de o seu *ius persequendi*. É o princípio que consta do art.

²⁰² OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. **A formação de prova para as cautelares patrimoniais e de afastamento de agente público na improbidade administrativa**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 730.

²⁰³ STF – MS nº 26210 DF, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 10/10/2008, Tribunal Pleno.

²⁰⁴ RAMOS, André de Carvalho; PAULA, Allan Versiani de. (coords.). **A imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos ao erário**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. p. 39.

37, §5º, que dispõe: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*).

Ademais, não se justifica a interpretação restritiva pretendida pela impetrante, segundo a qual apenas os agentes públicos estariam abarcados pela citada norma constitucional, uma vez que, conforme bem apontado pela Procuradoria-Geral da República, tal entendimento importaria em injustificável quebra do princípio da isonomia.

Com efeito, não fosse a taxatividade do dispositivo em questão, o ressarcimento dos prejuízos ao erário, a salvo da prescrição, somente ocorreria na hipótese de ser o responsável agente público, liberando da obrigação os demais cidadãos. Tal conclusão, à evidência, sobre mostrar-se iníqua, certamente não foi desejada pelo legislador constituinte.

Partindo desta observação, quando se fala em colaboração premiada o enfoque da reparação do dano nos acordos de colaboração ganha relevo, em especial por induzir um comportamento colaborativo dos investigados, acusados ou condenados, o que, segundo TABAK²⁰⁵, “aumenta a chance de recuperação de recursos públicos”, e assim “a sociedade recupera ao menos parcialmente os recursos desviados, e os denunciantes, que propiciaram essa recuperação, recebem uma recompensa pelo esforço”.

É importante salientar, entretanto, que não há negociação do patrimônio público, já que este é inegociável, pois o ressarcimento ao erário é imprescritível, negociando-se, neste caso, a extensão da responsabilização do agente ímprobo.²⁰⁶ No entendimento de SANTOS²⁰⁷:

[...] transportar os mecanismos de colaboração premiada, e os prêmios que lhe são corretados, para o âmbito administrativo, traduz analogia *in bonam partem*, logo não haveria afronta ao devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição).

Interessante também destacar o entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETO CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. DESDOBRAMENTOS CÍVEIS DA OPERAÇÃO PUBLICANO. RECEITA ESTADUAL. COLABORAÇÃO PREMIADA. UTILIZAÇÃO EM PROCESSO CÍVEL. POSSIBILIDADE. [...]

²⁰⁵ TABAK, Benjamin Miranda. **A Análise Econômica do Direito – Proposições Legislativas e políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa / Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, Ano 52, nº 205, 2015. p. 327.

²⁰⁶ PEREIRA, Fabíola de Jesus. **Os efeitos extrapenais da colaboração premiada e seus reflexos na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: o Ministério Público pode negociar o patrimônio público?**. Revista Jurídica do MPRO, ano 2, nº 3, 2019. p. 117.

²⁰⁷ SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Colaboração (Delação) Premiada**. – 1. ed. – Salvador: Juspodivm, 2016. p. 168.

INDÍCIOS DE MATERIALIDADE E AUTORIA. COMPLEXO ESQUEMA DE SUPOSTOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TRIBUTÁRIOS E LAVAGEM DE ATIVOS, QUE GERARAM A UM SÓ TEMPO, ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE AGENTES PÚBLICOS E VULTUOSO PREJUÍZO AO ERÁRIO DO ESTADO, REVISTA JURÍDICA DO MPRO ano 2 - nº3 - jan-dez/2019 REVISTA JURÍDICA DO MPRO ano 2 - nº3 - jan-dez/2019 118 EM DECORRÊNCIA DA SONEGAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS. PERICULUM IN MORA. PRESUNÇÃO. 1. Aquele que colabora de maneira importante com a investigação deve ter a pena diminuída, atenuada, ou até mesmo ser aplicado o perdão judicial, de acordo com a participação no ato de improbidade administrativa. 2. Os dispositivos processuais da LIA podem ser perfeitamente complementados pelo Código de Processo Civil e, da mesma forma, supridos pelo estatuto processual quando aquela lei apresentar lacunas. 3. Uma vez presente a fumaça do bom direito consubstanciado na prática de ato ímprobo, a decretação da indisponibilidade de bens do agravante era medida impositiva, com intuito resguardar o ressarcimento ao Erário, nos termos do art. 7º e parágrafo único da Lei nº 8.429/1992. 4. [...] DECISÃO: ACORDAM os Senhores Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso interposto por LAÉRCIO ROSSI. RECURSO NÃO PROVIDO.

(TJPR – 5ª C. Cível – AI nº 1.480.275-0, Relator: Des. Nilson Mizuta, Região Metropolitana de Londrina, Foro Central de Londrina, DJ de 12/07/2016).

Destaca-se que esta foi a jurisprudência afetada pelo STF para fixar a existência de repercussão geral no tema e analisar os efeitos da colaboração premiada na ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público à luz do princípio da legalidade, da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário e da legitimidade concorrente para a propositura da ação.²⁰⁸

Deve-se atentar que Lei nº 12.850/2013²⁰⁹ também prevê como uma das condições de eficácia da colaboração premiada a recuperação total ou parcial do produto ou proveito das infrações penais praticados pela organização criminosa.

Assim, de acordo com SANTOS²¹⁰, a projeção dos efeitos da negociação em matéria penal na ação de improbidade administrativa só é possível se houver reparação integral do dano,

²⁰⁸ PEREIRA, Fabíola de Jesus. **Os efeitos extrapenais da colaboração premiada e seus reflexos na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: o Ministério Público pode negociar o patrimônio público?**. Revista Jurídica do MPRO, ano 2, nº 3, 2019. p. 118.

²⁰⁹ Art. 4º. O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa.

²¹⁰ “Dentro desse espírito de mútua lealdade e cooperação, não há óbice à projeção do instituto da colaboração premiada para a esfera administrativa, notadamente para as ações de improbidade, com a possibilidade de redução do montante das penas listadas no art. 12, da Lei nº 8.429/92, mas desde que assegurada a recomposição patrimonial integral, descartando-se o perdão judicial, cuja extravagância exige previsão legal expressa, ante a natureza indisponível dos bens em jogo.”.

sendo este o limite imposto ao Ministério Público²¹¹ ao negociar com o investigado ou réu²¹², já que o ressarcimento ao erário é condição de eficácia da própria colaboração premiada.

CONCLUSÃO

Resta evidente que inserido no microssistema de combate à corrupção brasileiro, o instituto da colaboração premiada, muito embora suas vantagens no esclarecimento de ilícitos e obtenção de provas largamente reconhecidas, ainda não possui seus efeitos estendidos legislativamente ao Direito Administrativo Sancionador, especialmente no âmbito das ações de improbidade administrativa.

Salienta-se, entretanto, que de 1988 para os dias atuais, começaram a surgir na esfera penal, notáveis esforços por parte do legislador, dirigidos ao enfrentamento das condutas delituosas²¹³. Essa necessidade se deu em face do inegável êxito que as associações criminosas passaram a obter no ataque ao patrimônio e ao Poder Público. Foi neste contexto que se incorporou, novamente, ao ordenamento brasileiro, o instituto da colaboração premiada “por força da necessidade do Estado brasileiro de potencializar instrumentos jurídicos eficazes para conter crimes complexos e de difícil apuração mediante a concessão de vantagens ao réu que ajudar na persecução penal dos membros de uma organização criminosa”²¹⁴.

Nessa perspectiva, percebe-se que a colaboração premiada pode ser responsável por acelerar o processo de responsabilização civil dos agentes corruptos, pois “ainda que as sanções de improbidade administrativa possuam natureza extrapenal e não se confundam com as penas tipificadas na legislação penal, é possível a aplicação da mesma lógica da solução consensual nas duas esferas de responsabilidade, uma vez que ambas se inserem no Direito Público Sancionador. Seria incoerente o ordenamento jurídico admitir a celebração de acordos que

²¹¹ O Ministério Público pode oferecer como prêmio o abrandamento na aplicação das sanções do artigo 12, da LIA, inclusive, como forma de motivar o agente a colaborar.

²¹² Este também o limite imposto aos acordos de leniência pela Lei Anticorrupção, pois conforme prevê o art. 16, §3º: “o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.”.

²¹³ Importante recordar que o aperfeiçoamento do combate à corrupção do serviço público foi uma das grandes preocupações do legislador constituinte de 1988, que estabeleceu, pela primeira vez, um código de conduta, moralidade, legalidade, impessoalidade, ética, no artigo 37. Assim, percebe-se que a Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, estabelecendo em seu parágrafo 4º as consequências da improbidade administrativa, de forma, que, assim como Platão afirmou em A República, os agentes públicos não se deixassem induzir por preço algum a agir em detrimento dos interesses do Estado.

²¹⁴ FERRARI, Bárbara Dorati. **Análise crítica de acordos de colaboração realizados no âmbito da operação Lava-Jato à luz das coordenadas constitucionais**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 78, out./dez. 2020. p. 68.

tenham por objeto sanções penais, mas não permitir a solução consensual no âmbito da improbidade administrativa”²¹⁵.

Assim, há que se observar que na esfera da improbidade administrativa, critérios baseados em proporcionalidade e necessidade tem sido utilizados para modular a obrigatoriedade e a indisponibilidade da ação pública²¹⁶, sem prejuízo de medidas tendentes a garantir o ressarcimento ao erário.²¹⁷

Em outras palavras, o emprego da colaboração premiada na esfera da improbidade administrativa não implica livre disponibilidade da ação, mas sim, o exercício de uma discricionariedade regrada, condicionada pela busca de maior eficiência e efetividade na atuação repressiva do Estado²¹⁸, possibilitando que os sistemas de prevenção e repressão à corrupção alcancem níveis satisfatórios ao atingir as forças econômicas das organizações criminosas, qualquer que seja a extensão do crime praticado.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, Lafayette de (Coord.). **Autos de devassa da Inconfidência Mineira**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016, 11 v. (Coleção de Minas de história e cultura; 7).

ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. **O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e a celeridade do processo de**

²¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa e os 30 anos da Constituição da República de 1988: perspectivas e desafios**. Revista Juris Plenum Direito Administrativo, a. 5, n. 20, dez. 2018. p. 152.

²¹⁶ DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019. p. 633.

²¹⁷ “Na chamada improbidade administrativa de bagatela ou nos casos de lesão ao erário (art. 10), evidentemente culposa e de quantia diminuta, podem agente público e Ministério Público pactuar o ressarcimento, se for o caso, ou encetar compromisso de ajustamento de conduta aos parâmetros legais (casos de art. 11 da LIA). O princípio da insignificância deve incidir. O Conselho Superior deverá tê-lo em conta ao avaliar a homologação daquela avença pública em conformação aos ditames legais [...] A Administração Pública existe para satisfazer necessidades e concretizar o bem comum. Improbidade é muito mais que ingênuo deslize administrativo sem grandes consequências; é astúcia, malícia e desonestidade. Se estas não estão presentes, não há improbidade digna de justificar a persecução, mas mera irregularidade suscetível de ser corrigida, pela via administrativa disciplinar. Nem teria sentido lógico o Ministério Público ver-se compelido a postular seriíssimos gravames para sancioná-la, correndo o risco de fazer da sanção um mal maior que o ato de improbidade.” (FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2014. p. 404-405).

²¹⁸ DINO, op. cit., p. 635.

responsabilização através do Acordo de Leniência. Revista Digital de Direito Administrativo, 2017.

ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes. **Da possibilidade de formalização de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público em investigações de atos de improbidade administrativa.** Revista O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa, Brasília, 2019.

ARAS, Vladimir. **A técnica de colaboração premiada.** Blog do Vlad, 07 de janeiro de 2015. Disponível em: < <https://vladimiraras.blog/2015/01/07/a-tecnica-de-colaboracao-premiada/> >. Acesso em: 19 de setembro de 2021.

BADARÓ, Gustavo. **Processo Penal.** Rio de Janeiro, Campus: Elsevier, 2012.

BARAGATO, Adelita Aparecida. **O Compliance do Brasil: A empresa entre a ética e o lucro.** Dissertação de mestrado. Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria normativa AGU nº 18, de 16 de julho de 2021.** Distrito Federal, 2021. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-18-de-16-de-julho-de-2021-332609935> >. Acesso em: 17 de setembro de 2021.

_____. Advocacia-Geral da União; Consultoria-Geral da União; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Consultoria Jurídica. **Parecer nº 00287/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU.** Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45751> >. Acesso em: 17 de setembro de 2021.

_____. Associação de Juízes Federais do Brasil. **III Fórum Nacional de Conciliação e Mediação.** João Pessoa, agosto 2017. Disponível em: < <https://www.ajufe.org.br/fonacom/enunciados-fonacom/228-enunciados-iii-fonacom/11106-enunciado-n-52> >. Acesso em: 17 de setembro de 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Exposição de Motivos do PL nº 6.826/2010**. Disponível em: <

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL+6826/2010 >. Acesso em: 09 de setembro de 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. 2000. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. 2002. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. 2004. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. 2006. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. 1967. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. 1940. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** 1942. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis.** VIII Encontro do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Florianópolis, 24-26 mar. 2017. Disponível em: < <https://institutodc.com.br/wpcontent/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf> > Acesso em: 17 de setembro de 2021.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** 1950. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 3.164, de 1 de junho de 1957.** 1957. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958.** 1958. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.** 1984. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art1 >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995.** 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19034.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.** 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19840.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 10.217, de 11 de abril de 2001.** 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110217.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013.** 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** 2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001.** 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp113.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.** 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Lei complementar nº 157, de 19 de dezembro de 2016.** 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

_____. **Medida provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015**. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm >. Acesso em: 03 de setembro de 2021.

_____. **Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm >. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

_____. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, **5-Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. – Brasília: MP, 2018.

_____. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 1/2017**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre Acordo de Leniência e seus efeitos, em 20 de novembro de 2017. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf> >. Acesso em: 17 de setembro de 2021.

_____. Ministério Público Federal. **Orientação Conjunta nº 1/2018**. 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão sobre Acordos de Colaboração Premiada Leniência e seus efeitos, em 23 de maio de 2018. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-conjunta-no-1-2018.pdf> >. Acesso em: 17 de setembro de 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de improbidade administrativa nº 30**. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Solange Maria Santiago Morais, Benedito Cruz Lyra. Amazonas, 17 de novembro de 2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus nº 90.962**. Relator: Min. Haroldo Rodrigues (Desembargador convocado do TJ/CE). Paciente: Paulo Sérgio Mendonça Monteiro. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo, 22 de junho de 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses**. Edição n. 40, Tese 11. Brasília, 02 de setembro de 2015. Disponível em: <

<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/11270/11399>

>. Acesso em: 03 de setembro de 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 480.387**. Relator: Min. Luiz Fux. Recorrente: Maridite Cristóvão Gomes de Oliveira. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo, 25 de maio de 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 841.421**. Relator: Min. Luiz Fux. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: José Henrique Cabral Coaracy. Maranhão, 04 de outubro de 2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.149.427**. Relator: Min. Luiz Fux. Recorrente: Paulo Afonso Evangelista Vieira. Recorrido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Santa Catarina, 09 de setembro de 2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.173.677**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Fernando Sant'anna e Castro. Minas Gerais, 30 de agosto de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.412.214**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Min. Benedito Gonçalves. Recorrente: Joedir Dias do Prado. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Paraná, 28 de março de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.661**. Relator: Min. Celso de Mello. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requerido: Governadora do Estado do Maranhão, Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Maranhão, 23 de agosto de 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental na Petição nº 7.065**. Relator: Min. Edson Fachin. Agravante: Ministério Público Federal. Distrito Federal, 20 de fevereiro de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas corpus nº 75.226**. Relator: Min. Marco Aurélio. Paciente: Noriel José de Freitas. Coator: Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Mato Grosso do Sul, 18 de agosto de 1997.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas corpus nº 90.708**. Relator: Min. Ayres Britto. Paciente: Gabriel Ribeiro Nogueira. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Bahia, 13 de abril de 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas corpus nº 94.034**. Relator: Min. Carmén Lúcia. Paciente: Gabriel Ribeiro Nogueira. Coator: Superior Tribunal de Justiça. São Paulo, 10 de junho de 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas corpus nº 102.293**. Relator: Min. Dias Toffoli. Paciente: José Carlos Erthal. Coator: Relator Superior Tribunal de Justiça. Rio Grande do Sul, 19 de dezembro de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas corpus nº 127.483**. Relator: Min. Dias Toffoli. Paciente: Erton Medeiros Fonseca. Coator: Relator da Pet 5244 do Supremo Tribunal Federal. São Paulo, 27 de agosto de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 3.776**. Relatora: Min. Rosa Weber. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: Osvaldo de Souza Reis. Tocantins, 04 de novembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 3.994**. Relator: Min. Edson Fachin. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: Benedito de Lira, Arthur de Lira, Ricardo Ribeiro Pessoa. Distrito Federal, 18 de dezembro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança nº 26.210**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Impetrante: Tania Costa Tribe. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Distrito Federal, 10 de outubro de 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 5.224**. Relator: Min. Teori Zavascki. Requerente: Ministério Público Federal. Distrito Federal, 18 de dezembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 7.003**. Relator: Min. Edson Fachin. Requerente: Ministério Público Federal. Distrito Federal, 11 de maio de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário com agravo nº 0009765-09.2012.8.07.0000**. Relator: Min. Celso de Mello. Recorrente: Alirio de Oliveira Neo. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Distrito Federal, 22 de junho de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário com agravo nº 1.175.650**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Recorrente: Milton Antônio de Oliveira Digiácomo. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Distrito Federal, 11 de junho de 2021 (suspense por pedido de vista do Min. Dias Toffoli).

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de ordem em Inquérito nº 2.424**. Relator: Min. Cezar Peluso. Autor: Ministério Público Federal. Denunciado: P.G.O.M, J.R.S.R, J.E.C.A, J.S.L.P, E.L.P.D, V.O.M. Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2007.

_____. Tribunal de Justiça do Paraná. **Agravo de Instrumento nº 1480275-0**. Relator: Nilson Mizuta. Paraná, 12 de julho de 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Paraná. **Ação Penal nº 5045241-84.2015.4.04.7000**. Juiz: Sérgio Moro. Paraná, 18 de maio de 2016.

CAIDEN, Gerald E. **The burden on our backs; corruption in Latin America**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 2003.

CAIDEN, G.E.; DWIVEDI, O.P.; JABBRA, J. **Where Corruption Lives**. Bloomfield: Kumarian Press, 2001.

CANDELORO, Ana Paula P. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2021.

CAPEZ, Rodrigo. **O acordo de colaboração premiada na visão do Supremo Tribunal Federal**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 17, 2016.

CARVALHO, Natália Oliveira de. **A delação premiada no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, Renato de Lima. **Colaboração Premiada e Improbidade Administrativa: Aspectos Fundamentais**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 66, out./dez. 2017.

CORRÊA FILHO, Helio Telho. **Improbidade administrativa e a prova emprestada de outras esferas de responsabilidade**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina (Coords.). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal : Tomo I**. Brasília: ESPMU, 2016. (Série pesquisas ESPMU; v. 1, t. 1).

COSTA, Pedro Jorge do Nascimento. **Silêncio e mentira como prova e a colaboração premiada**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019.

CONSEIL DE L'EUROPE PORTAIL. **Convention civile sur la corruption**. STE 174, 1999. Disponível em: < <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/>

/conventions/treaty/173?module=treaty-detail&treatynum=174 > Acesso em: 30 de agosto de 2021.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Crime organizado: comentários à nova lei sobre o crime organizado - Lei nº 12.850/2013.** – 2. ed. – Salvador: Juspodivm, 2014.

DA SILVA, João Paulo Hecker; VASCONCELOS, Ronaldo. **Efeitos da Colaboração Premiada na Lei de Improbidade Administrativa.** Revista do Superior Tribunal de Justiça, 2018.

DE MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O Limite da Improbidade Administrativa: Comentários à Lei nº 8.429/92.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **Colaboração Premiada (Lei nº 12.850/2013): Natureza Jurídica e Controle da Validade por Demanda Autônoma – um Diálogo com o Direito Processual Civil.** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 62, out./dez. 2016.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, 2017.

DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória.** In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade.** – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIPP, Gilson. **A “delação” ou colaboração premiada: uma análise do instituto pela interpretação da lei.** Brasília: IDP, 2015.

ESPAÑA. Constituição (1978). **Constitución española**. Edición preparada por Luís López Guerra. 21 ed. Madrid: Tecnos, 2016.

FALCÃO, Márcio. **STF rejeita anular acordo de delação premiada de Youssef na Operação Lava Jato**. Folha de São Paulo, 27 de agosto de 2015. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1674345-maioria-do-stf-vota-contra-anulacao-de-depoimentos-de-alberto-youssef.shtml> >. Acesso em: 03 de agosto de 2021.

FERRARI, Bárbara Dorati. **Análise crítica de acordos de colaboração realizados no âmbito da operação Lava-Jato à luz das coordenadas constitucionais**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 78, out./dez. 2020.

FERRAZ, Luciano. **LINDB autoriza TAC em ações de improbidade administrativa**. Consultor Jurídico, 9 de agosto de 2018. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-ago-09/interesse-publico-lindb-autoriza-tac-aco-es-improbidade-administrativa> >. Acesso em: 10 de setembro de 2021.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Improbidade administrativa**. Boletim de Direito Administrativo, 2005.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa – Comentários à Lei 8.429 e Legislação Complementar**. – 3. ed. atual. ampl. – São Paulo: Malheiros, 1998. p. 21.

FONSECA, C. B. G. et. al. **A Colaboração Premiada Compensa?**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2015.

GALVÃO DE CARVALHO, Paulo Roberto. **Legislação Anticorrupção no Mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção Brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act Norte-Americano e o Bribery Act do Reino Unido**. In: MUNHÓS DE SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. MUNHÓS DE SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **Lei Anticorrupção**. Salvador: Juspodivm, 2015.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GOMES, Luiz Flávio; SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Organizações criminosas e técnicas especiais de investigação: questões controvertidas, aspectos teóricos e práticos da Lei 12.850/2013**. Salvador: Juspodivm, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Prova emprestada**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 60-69, out./dez. 1993.

HART, Herbert L.A. **O conceito de Direito**. – 2. ed. – Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbekian, 1994.

HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. **A ação de improbidade administrativa e o devido processo legal: apontamentos sobre o regime processual de garantias fundamentais**. R. Trib. Reg. Fer. 1ª Região. Brasília, DF, ano 32, n. 3, 2020.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro: Forense, v.1, 1949.

LI, Rebecca B. L. **Investigative measures to effectively combat corruption**. Resource Material Series, n. 92. UNAFEI, Tokyo, Japan, Mar. 2014.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal – um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MAIA, Carlos Rodolfo Tigre. **O Estado desorganizado contra o crime organizado – Anotações à Lei Federal 9.034/95 (organizações criminosas)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

MARTINS DE ARAÚJO, Kléber. **Responsabilização administrativa da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção**. In: MUNHÓS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **Lei Anticorrupção**. Salvador: Juspodivm, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO, Inês da Trindade Chaves de. **Questões atuais e controvertidas na ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MELLO, Marcos Bernardes. **Teoria do Fato Jurídico (Plano da Existência)**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Sistema de Justiça e Colaboração Premiada: o desafio da conciliação**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 21. n. 124. jun./set. 2019. p. 240-261.

MENDONÇA, Andrey Borges de. **A colaboração premiada e a criminalidade organizada: a confiabilidade das declarações do colaborador e seu valor probatório**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no Enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019.

MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: Juspodivm, 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**. – apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Muracheco. – São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. **A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas**. Fórum Administrativo: Direito Público-FA, Belo Horizonte, v. 14, n. 156, p. 9-20, fev. 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização criminosa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. **A formação de prova para as cautelares patrimoniais e de afastamento de agente público na improbidade administrativa**. In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no enfrentamento à Macrocriminalidade**. – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público – IP, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa e os 30 anos da Constituição da República de 1988: perspectivas e desafios**. Revista Juris Plenum Direito Administrativo, a. 5, n. 20, dez. 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Corrupcion y mala gestion de la res publica: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento en el derecho administrativo sancionador brasileño*. Revista de Administración Pública, 1999.

_____. **Direito administrativo sancionador**. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

_____. **Periculum in mora presumido na ação de improbidade administrativa**. Revista do Superior Tribunal de Justiça, 2016.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade civil**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público.** – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 1998.

PEREIRA, Fabíola de Jesus. **Os efeitos extrapenais da colaboração premiada e seus reflexos na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: o Ministério Público pode negociar o patrimônio público?**. Revista Jurídica do MPRO, ano 2, nº 3, 2019.

PIMENTEL FILHO, André. **Comentários aos artigos 1º ao 4º da Lei Anticorrupção.** In: MUNHÓS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **Lei Anticorrupção.** Salvador: Juspodivm, 2015.

PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A eficácia probatória do inquérito civil no processo judicial de combate à corrupção.** In: SALGADO, Daniel de Resende; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. **A Prova no enfrentamento à Macrocriminalidade.** – 3. ed. – Salvador: Juspodivm, 2019.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos.** Rio de Janeiro: Forense, 1960.

RAMOS, André de Carvalho; PAULA, Allan Versiani de. (coords.). **A imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos ao erário.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

REUPKE, Erika Giovanini. **Solução negociada e improbidade administrativa são incompatíveis? Uma análise atual da matéria.** Direito Hoje, 05 de outubro de 2020. Disponível em: <
https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2114 >.
Acesso em: 15 de setembro de 2021.

ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. **O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira.** Cadernos de Direito Actual, nº 7, 2017.

RODRIGUES, Lucas Cherem de Camargo; RUGGERI, Julia Duprat. **AGU regulamenta acordo de não persecução em casos de improbidade**. Migalhas, 30 de julho de 2021. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/depeso/349284/agu-regulamenta-acordo-de-nao-persecucao-em-casos-de-improbidade> >. Acesso em 15 de setembro de 2021.

SANTOS, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiana. **Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/13, de 1º de agosto de 2013**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Colaboração (Delação) Premiada**. – 1. ed. – Salvador: Juspodivm, 2016.

SILVA, Caio César Cordeiro de Oliveira. **Acordo de colaboração premiada: a legitimidade do Delegado de Polícia no sistema acusatório**. Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 10, n. 2, p. 181. 222. jul/dez 2019.

SILVA, João Paulo Hecker da. **A delação premiada e seus efeitos na ação de improbidade administrativa**. Fato & Notícia. 2016. Disponível em: < <https://fatoenoticia.com.br/delacao-premiada-e-seus-efeitos-na-acao-de-improbidade-administrativa> >. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

SPALDING, Andrew Brady. *The Irony of International Business Law: U.S. Progressivism, China's New Laissez Faire, and Their Impact in the Developing World*. UCLA Law Review, v. 59, 2011. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1795563 > Acesso em: 31 de agosto de 2021.

TABAK, Benjamin Miranda. **A Análise Econômica do Direito – Proposições Legislativas e políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa / Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, Ano 52, nº 205, 2015.

TAKAHASHI, Bruno. **A solução consensual de controvérsias e o art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa**. Revista dos Tribunais, São Paulo, a. 102, v. 927, p. 24-41, jan. 2013.

TEIXEIRA, Geraldo Nunes Laprovitera. **A Colaboração Premiada Como Instrumento do Ministério Público no Combate às Organizações Criminosas**. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará, p. 57-108, 2017. Disponível em: < <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/2-A-Colabora%C3%A7%C3%A3o-Premiada-Como-Instrumento-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-Combate-%C3%A0s-Organiza%C3%A7%C3%B5es-Criminosas.pdf> > Acesso em: 25 de agosto de 2021.

TREVISAN, Leonardo Simchen. **Moralidade administrativa, um conceito obscuro**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, 2021.

TROTT, Stephen S. **O uso de um criminoso como testemunha: um problema especial**. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 37, p. 68-93, abril./jun. 2007.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Compartilhamento de Provas na Colaboração Premiada: Limites à Persecução Penal Baseada nos Elementos de Autoincriminação Produzidos pelo Delator**. RDU, Porto Alegre, Volume 15, n. 87, 2019.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

