



Felipe Botelho Silva Mauad

**A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA COLABORAÇÃO PREMIADA NA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Brasília – DF
2016

FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD

**A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA COLABORAÇÃO
PREMIADA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Direito Administrativo.

Brasília-DF

2016

FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD

**A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA COLABORAÇÃO
PREMIADA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia julgada e aprovada:

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Brasília-DF

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional.

Agradeço, aos colegas de trabalho, pela humildade em compartilhar os conhecimentos absorvidos em seus anos de estudo e atuação.

“I disapprove of what you say, but I will defend to the death your right to say it.”
(HALL, Evelyn Beatrice. The friends of Voltaire. London: Smith, Elder & CO, 1.906, p. 199)

RESUMO

Pretende-se debater a possibilidade de aplicação do instituto da colaboração premiada, a qual foi prevista em diversos diplomas legais do Brasil, nos casos de improbidade administrativa. Por isso, faz-se uma análise do instituto da colaboração premiada, passando brevemente pelo histórico de sua evolução na legislação pátria, comentando os seus pressupostos, e finalmente chegando até a aplicação do instituto face a problemática trazida, ou seja, nos casos de improbidade administrativa. Para tanto, analisa-se a legislação pertinente e diversos princípios legais e constitucionais, com a finalidade de que se faça uma reflexão.

PALAVRAS-CHAVE: Colaboração premiada; Improbidade Administrativa; Aplicação.

ABSTRACT

It is intended to discuss the possibility of application of the plea-bargaining institute, which was planned in several legal instruments in Brazil in cases of improper conduct. Therefore, it is an analysis of the plea-bargaining institute, passing briefly the history of its evolution in the Brazilian legislation commenting on their assumptions and finally reaching the application of the institute face the brought problems, or in cases of improper conduct. To this end, it analyzes the relevant legislation and various legal and constitutional principles, in order to make a reflection.

PALAVRAS-CHAVE: Plea-bargaining; Improper conduct; Application.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. A COLABORAÇÃO PREMIADA	14
1.1. BREVE HISTÓRICO.....	14
1.2. CONCEITO.....	15
1.3. RESULTADOS A SEREM ALCANÇADOS COM A COLABORAÇÃO PREMIADA.....	19
<i>1.3.1. A IDENTIFICAÇÃO DOS DEMAIS COAUTORES E PARTICIPES DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA E DAS INFRAÇÕES PENAIS POR ELES PRATICADAS</i>	19
<i>1.3.2. REVELAR A ESTRUTURA HIERÁRQUICA E DA DIVISÃO DE TAREFAS DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA</i>	20
<i>1.3.3. PREVENÇÃO DE INFRAÇÕES PENAIS DECORRENTES DAS ATIVIDADES DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA</i>	21
<i>1.3.4. RECUPERAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DO PRODUTO OU DO PROVEITO DAS INFRAÇÕES PENAIS PRATICADAS PELA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA</i>	22
<i>1.3.5. A LOCALIZAÇÃO DE EVENTUAL VÍTIMA COM A INTEGRIDADE FÍSICA PRESERVADA</i>	23
1.4. OS BENEFÍCIOS A SEREM OBTIDOS COM A COLABORAÇÃO PREMIADA.....	23
<i>1.4.1. O PERDÃO JUDICIAL</i>	24
<i>1.4.2. SUBSTITUIÇÃO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE POR PENAS RESTRITIVAS DE DIREITO</i>	25
<i>1.4.3. REDUÇÃO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE ATÉ 2/3</i>	26
2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	29
2.1. ORIGEM.....	29
2.2. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	30

2.3.	OS SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	33
2.3.1	<i>SUJEITO PASSIVO</i>	33
2.3.2	<i>SUJEITO ATIVO</i>	34
2.4.	O ART. 9º DA LEI 8.429/92.....	36
2.4.1.	<i>RECEBER VALORES INDEVIDOS DE QUAISQUER NATUREZA</i>	38
2.4.2.	<i>FACILITAR AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM VALORES PRATICADOS EM DESACORDO COM OS PRATICADOS EM MERCADO</i>	39
2.4.3.	<i>UTILIZAR BENS E AGENTES PÚBLICOS PARA FINS PRÓPRIOS</i>	39
2.4.4.	<i>RECEBER OU ACEITAR PROMESSA DE RECEBIMENTO DE VALORES PARA TOLERAR PRÁTICAS ILÍCITAS</i>	40
2.4.5.	<i>RECEBER VANTAGEM ECONÔMICA PARA ALTERAR MEDIÇÕES OU AVALIAÇÕES EM OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS</i>	40
2.4.6.	<i>AQUISIÇÃO DE BENS EM DESPROPORÇÃO COM A EVOLUÇÃO DO AGENTE</i>	40
2.4.7.	<i>SE TORNAR EMPREGADO DE EMPRESA OU PESSOA QUE TENHA INTERESSE NAS ATRIBUIÇÕES DO AGENTE PÚBLICO</i>	41
2.4.8.	<i>RECEBER VANTAGEM ECONÔMICA PARA INTERMEDIAR OU APLICAR VERBA PÚBLICA</i>	41
2.4.9.	<i>RECEBER VANTAGEM ECONÔMICA PARA OMITIR ATO DE OFÍCIO</i>	41
2.4.10.	<i>INCORPORAR E USAR EM PROVEITO PRÓPRIO BENS, VERBAS E VALORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO SEU PATRIMÔNIO</i>	41
2.5.	O ART. 10 DA LEI 8.429/92.....	42
2.5.1.	<i>FACILITAR OU CONCORRER PARA QUE TERCEIRO INCORPORE OU UTILIZE BENS PÚBLICOS</i>	44
2.5.2.	<i>CONTRIBUIÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE BENS OU VALORES PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO PÚBLICO DAS ENTIDADES PROTEGIDAS POR LEI E EM DESACORDO COM ESTA</i>	44
2.5.3.	<i>DOAR BENS OU VALORES PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO PÚBLICO DAS ENTIDADES PROTEGIDAS POR LEI</i>	44
2.5.4.	<i>ALIENAÇÃO DE BENS OU VALORES PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO PÚBLICO DAS ENTIDADES PROTEGIDAS POR LEI</i>	45

2.5.5. REALIZAR OPERAÇÕES FINANCEIRAS SEM OBSERVAR AS NORMAS LEGAIS OU ACEITANDO GARANTIA INIDÔNEA.....	45
2.5.6. CONCEDER BENEFÍCIO FISCAL SEM OBSERVAR AS NORMAS LEGAIS OU REGULAMENTARES.....	45
2.5.7. FRUSTRAR A LICITUDE DE PROCESSO LICITATÓRIO OU DE PROCESSO SELETIVO PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, OU DISPENSÁ-LOS INDEVIDAMENTE.....	45
2.5.8. ORDENAR OU PERMITIR A REALIZAÇÃO DE DESPESAS NÃO AUTORIZADAS EM LEI OU REGULAMENTO.....	46
2.5.9. AGIR NEGLIGENTEMENTE NA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS OU RENDA, BEM COMO NO QUE DIZ RESPEITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.....	46
2.5.10. LIBERAR VERBA PÚBLICA SEM A ESTRITA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS PERTINENTES OU INFLUIR DE QUALQUER FORMA PARA SUA APLICAÇÃO IRREGULAR.....	46
2.5.11. PERMITIR, FACILITAR OU CONCORRER PARA QUE TERCEIRO ENRIQUEÇA ILICITAMENTE.....	46
2.5.12. 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.....	46
2.5.13. CELEBRAR CONTRATO OU OUTRO INSTRUMENTO QUE TENHA POR OBJETO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR MEIO DE GESTÃO ASSOCIADA SEM OBSERVAR AS FORMALIDADES PREVISTAS EM LEI.....	47
2.5.14. CELEBRAR CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO SEM SUFICIENTE E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, OU SEM OBSERVAR AS FORMALIDADES PREVISTAS NA LEI.....	47
2.5.15. A PREOCUPAÇÃO COM RELAÇÃO À FIGURA DAS PARCERIAS.....	47
2.6. O ART. 11 DA LEI 8.429/92.....	47
2.7. AS SANÇÕES PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE.....	49
2.7.1. DA PERDA DE BENS E VALORES.....	52
2.7.2. DO RESSARCIMENTO INTEGRAL.....	52

2.7.3. <i>DA PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA</i>	53
2.7.4. <i>DA MULTA CIVIL</i>	55
2.7.5. <i>DA PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DE RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO</i>	56
3. A POSSIBILIDADE DE SE APLICAR A COLABORAÇÃO PREMIADA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	58
3.1. <i>DA INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DA LEI DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS</i>	58
3.2. <i>DO CARÁTER PUNITIVO DAS SANÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</i>	59
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por escopo realizar uma análise, de cunho administrativista, sobre o instituto da colaboração premiada e chamar a atenção quanto à sua aplicabilidade nos processos que versem a respeito de improbidade administrativa.

Assim, para atingir a finalidade pretendida, no primeiro capítulo do presente trabalho acadêmico analisaremos o instituto da colaboração premiada em seus conceitos e disposições legais, bem como a sua aplicação no âmbito do direito penal.

Nesse capítulo se farão breves comentários a respeito do instituto da colaboração premiada e o seu surgimento com a edição da Lei dos Crimes Hediondos, qual seja a Lei 8.072/1990 (art. 8º, parágrafo único).

A sua maior utilização quando restou previsto e, inclusive, melhor regulado e conceituado por meio de outras leis referentes à diversos crimes, em especial, a Lei 12.850/2013 (Lei de Combate às Organizações Criminosas).

A pormenorização da lei supracitada, principalmente, em seu art. 3º, I, se trata a colaboração premiada como um meio de obtenção de provas acerca da prática de crimes.

Análise de demais artigos da lei em comento, a exemplo da parte final do *caput* e os incisos do art. 4º, da Lei 12.850/2013, a qual prevê que a colaboração premiada consiste na colaboração efetiva e voluntária de um dos acusados, que admita participação no crime, para fins de identificar os demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas, revelar a estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa, prevenir as infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa, a recuperar total ou parcial o produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa e, por fim, para que se localize eventual vítima com a sua integridade física preservada.

Aqui, ainda, cumpre destacar que é vedado ao juiz participar das negociações realizadas entre as partes com a finalidade de se formalizar o acordo de colaboração, posto que, tais negociações envolvem o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor.

O objetivo a ser alcançado através da colaboração premiada, qual seja, ao menos na esfera penal, a obtenção dos benefícios previstos no *caput* do art. 4º da Lei 12.850/2013, quais sejam a concessão do perdão judicial, a redução da pena restritiva de liberdade em até

2/3 ou, ainda, a substituição da pena restritiva de liberdade por uma pena restritiva de direitos.

Já no segundo capítulo, veremos a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) em seus artigos e disposições legais, onde restarão pormenorizados as hipóteses enquadradas nas condutas ímprobadas no plano da Administração Pública.

Isso porque, apesar de estar sendo cada vez mais aplicado na esfera penal, existe grande discussão quanto à aplicação do instituto da colaboração premiada e, conseqüentemente, a obtenção dos benefícios previstos em lei pelo colaborador nos casos de improbidade administrativa.

Por fim, no terceiro capítulo restará abordada a possibilidade de aplicação da colaboração premiada nos casos de incursão de um agente nas condutas previstas pela Lei de Improbidade Administrativa.

Essa discussão quanto à possibilidade de aplicação, ou não, do instituto na improbidade administrativa se dá principalmente por se tratarem nestes casos de direitos indisponíveis, bem como ante à impossibilidade de se transacionar na aplicação das sanções, conforme ensina a Lei 8.429/1992.

Veja-se, portanto, que se intenta aprofundar o estudo acerca da Lei de Improbidade Administrativa e do instituto da colaboração premiada para chegar à conclusão da possibilidade de se concederem as benesses legais àqueles que colaboraram, preenchendo os requisitos da Lei 12.850/2013, com o desmantelamento de organizações criminosas dentro da Administração Pública.

Para tanto, a principal técnica a ser utilizada para abordar o problema é a pesquisa bibliográfica e documental, dado o caráter teórico-argumentativo do projeto com a forma de abordagem dogmática. Isto porque, conforme o exposto é preciso estabelecer uma relação entre o campo do Direito Administrativo com outros ramos jurídicos para dar uma resposta razoável ao problema.

1. A COLABORAÇÃO PREMIADA

O presente capítulo, tratará a respeito dos motivos que ensejaram ao surgimento do instituto da colaboração premiada, bem como o que foi buscado pelo legislador ao tratar de tal hipótese.

Ademais, trataremos aqui dos resultados a serem atingidos com a utilização desse instituto e os benefícios obtidos pelo colaborador, em caso de sucesso.

1.1. BREVE HISTÓRICO

Para começarmos a entender o conceito da colaboração premiada devemos, primeiro, entender sua origem.

Com o passar dos tempos, como cediço, foram surgindo organizações cada vez mais elaboradas e organizadas com a finalidade de praticarem ilícitos a exemplo das máfias italianas, as quais foram combatidas por meio da “*operazione mani puliti*” (MORO, 2004).

Nesse país europeu, foi promulgado dispositivo legal que autorizava se conceder ao agente, após a prática de um crime em concurso com outros, que colaborasse com as autoridades diversos benefícios como diminuição de pena e a substituição da pena perpétua (GUIDI, 2006, p. 102).

Inclusive, até os dias atuais se combatem organizações criminosas, pois, existem diversos grupos terroristas atuando contra os sistemas democráticos. A exemplo desse combate ao terrorismo, traz-se (QUEZADO, 2005, p. 6):

“Na Alemanha existe a *Kronzeugenregelung*, segundo a qual em cooperando o acusado com a Justiça, depondo ele contra co-participante de ações terroristas, o mesmo é agraciado com a atenuação da pena, sendo possível, inclusive, até prescindir da mesma. Ademais, a Lei de 9 de junho de 1989 prevê a faculdade de o Estado abrir mão da persecução penal e arquivar o procedimento apuratório, na hipótese deste ter iniciado, ou, ainda, atenuar ou deixar de aplicar a pena nos crimes de terrorismo e conexos com este, todas as vezes que a colaboração do imputado evitar a prática de atos delitivos ou a prisão de co-réus.”

No Brasil, por sua vez, existem notícias de que esse instituto surgiu há mais de duas décadas e teve como início as Ordenações Filipinas (em seus Títulos VI e CXVI do Livro Quinto). Nesse tempo, a colaboração premiada ainda era vista com certa repulsa (PACHI, 1992).

Isso porque, a colaboração premiada era considerada uma espécie de traição do cúmplice de um determinado delito em troca de perdão dos “tribunais” da época. Veja-se

entendimento de Beccaria (1764, p.57), o qual era similar ao entendimento da sociedade brasileira à época (PACHI, 1992):

“As acusações secretas são um abuso manifesto, mas consagrado e tornado necessário em vários governos, pela fraqueza de sua constituição. Tal uso torna os homens falsos e pérfidos. Aquele que suspeita um delator no seu concidadão vê nele logo um inimigo. Costumam, então, mascarar-se os próprios sentimentos; e o hábito de ocultá-los a outrem faz que cedo sejam dissimulados a si mesmo. Como os homens que chegaram a esse ponto funesto são dignos de piedade! Desorientados, sem guia e sem princípios estáveis, vagam ao acaso no vasto mar da incerteza, preocupados exclusivamente em escapar aos monstros que os ameaçam. Um futuro cheio de mil perigos envenena para eles os momentos presentes. Os prazeres duráveis da tranqüilidade e da segurança lhes são desconhecidos. Se gozaram., apressadamente e na confusão, de alguns instantes de felicidade espalhados aqui e ali sobre o triste curso de sua desgraçada vida, bastarão para consolá-los de ter vivido?”

Em função dessa reprovabilidade social, a colaboração premiada foi omitida pelos legisladores da época até que, em 1990, surge a Lei 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos). Essa lei pretendeu combater os altos índices de criminalidade existentes no Brasil e, também, sofreu ferrenhas críticas (JESUS, 1999, p.27).

Alguns doutrinadores, inclusive, aduziam que a colaboração premiada chegava a estimular a formação de quadrilha e bando. Nesse sentido (FRANCO, 1994, p. 142):

“É lamentável que o legislador de 90, tão pressuroso em alongar penas, não tenha observado que o único benefício, por ele concedido, encerre uma consequência punitiva tão injusta e signifique até um estímulo para a formação de quadrilha ou bando.”

Mesmo sofrendo diversas críticas, o legislador resolveu ampliar o alcance da colaboração premiada, antes só aplicada para crimes hediondos, para as organizações criminosas. Assim, foi incluída no bojo da lei 9.034/95 (Lei do Crime Organizado).

Com o mesmo pensamento, visando à extensão da sua aplicação, incluiu-se o instituto da colaboração em diversas outras normas (Lei n.9.080/95 - Lei dos Crimes a Ordem Tributária; Lei n.7.492/86 - Lei dos Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional; Lei n. 9.269/96 - A qual deu nova redação ao § 4º do art. 159 do Código Penal; Lei 9.613/98 - Lei de Lavagem de Capitais; Lei 9.807/99 - Lei de Proteção às Vítimas e Testemunhas; Lei 12.683/12 - Tornou mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro).

Entretanto, até o momento não havia surgido o conceito de “organização criminosa”, o qual só apareceu na norma mais recente, ou seja, na Lei nº 12.850/13.

Com efeito, como se percebe, para conceituar a colaboração premiada deve se adentrar nas explicações acerca da expressão “organização criminosa”.

1.2. CONCEITO

O conceito da colaboração premiada deve ser, ao menos em um primeiro plano, analisado de acordo com as duas palavras que compõem o seu nome, quais sejam “colaboração” e “premiada”. Nesse espeque, importa trazer os ensinamentos de Guilherme de Souza Nucci (2015, p. 44):

“Colaborar significa prestar auxílio, cooperar, contribuir; associando-se ao termo premiada, que representa vantagem ou recompensa, extrai-se o significado processual penal para o investigado ou acusado que dela se vale: admitindo a prática criminosa, como autor ou partícipe, revela a concorrência de outro(s), permitindo ao Estado ampliar o conhecimento acerca da infração penal, no tocante à materialidade ou à autoria.

Embora a lei utilize a expressão colaboração premiada, cuida-se, na verdade, da delação premiada. O instituto, tal como disposto em lei, não se destina a qualquer espécie de cooperação de investigado ou acusado, mas àquela na qual se descobrem dados desconhecidos quanto à autoria ou materialidade da infração penal. Por isso, trata-se de autêntica delação, no perfeito sentido de acusar ou denunciar alguém – vulgarmente, o dedurismo.”

Como se percebe, desde os primórdios, a colaboração premiada foi instituída pelo legislador com o objetivo de se dismantelar as organizações criminosas. Desse modo, importante que se proceda à conceituação dessas organizações (trazidas pela própria Lei nº 12.850/13), veja-se (CAPEZ, 2014, p. 177):

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

A lei ainda amplia seu alcance para ser aplicada às infrações penais previstas em tratado ou convenção internacional quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente. É o caso dos chamados crimes a distância.

Ainda no tocante à aplicabilidade da lei, pode reger as condutas praticadas por organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional.”

Com efeito, a lei de colaboração premiada trouxe limites para sua aplicação, ou seja, deve ser aplicada quando houver existência de uma organização criminosa (quatro

peças com intenções iguais), bem como, essa organização deve ter um aparato operacional, ser clandestina, ilícita em seus objetivos e identificável como tal (DIPP, 2015, p. 10).

Ainda, os resultados ilícitos a serem obtidos por essa associação devem ser passíveis de punição com pena máxima superior a 4 (quatro) anos, ou, constituírem crime de caráter transnacional (DIPP, 2015, 12).

O caráter transnacional pode ser entendido como sendo algo que é realizado através de mais de um país, ou seja, ultrapassa as fronteiras de um determinado Estado através de movimento de pessoas, informações e dinheiro ou créditos (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 541 -542).

Nesse contexto, com a finalidade de obtenção provas e objetivando-se desmantelar as organizações em tela, as quais inegavelmente existem no Brasil, trouxe-se a colaboração premiada. Veja-se (DIPP, 2015, p. 9):

“A “delação premiada”, é denominação popular da chamada colaboração premiada instituída pela Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e fruto de progressiva formalização pelos magistrados de competência criminal ao longo de vários anos no trato da criminalidade organizada, tanto na área federal quanto na justiça estadual com inspiração no direito comparado. Para esse efeito, os juízes foram elaborando conceitos e procedimentos a partir das necessidades da prática processual que permitissem a adoção de colaboração negociada entre acusação e defesa a respeito de condutas criminosas ou ilícitos penais de acentuada gravidade, praticados por organização criminosa ou através dela. Essa colaboração, como meio de obtenção de elementos de prova, tem por propósito promover a rápida apuração dos ilícitos e de modo célere a aplicação das punições correspondentes em face de condutas de difícil comprovação. Nesse aspecto, vale conferir recente julgado do Supremo Tribunal Federal no HC 90.688-PR (Rel. Lewandowski, 1ª T, DJe 25.04.2008, maioria, “II – Sigilo do acordo de delação que, por definição, não pode ser quebrado”) a respeito do pretendido direito a acesso ao teor do acordo de delação premiada. Nessa ocasião a Corte fixou entendimento de não constituir esse documento meio de prova mas meio de obtenção dela assim não se submetendo necessariamente ao contraditório ou ampla defesa, podendo manter-se sobre ele o sigilo às demais partes (não envolvidas no acordo) ou interessados, enquanto conveniente para a instrução ou até que a lei o dispense.”

Assim, por ser meio de obtenção de prova e não prova em si, o documento de colaboração premiada não está sujeito ao contraditório e ampla defesa sendo, portanto, documento sigiloso e disponível apenas para as partes envolvidas no acordo.

O instituto ora analisado oferece perdão judicial, redução ou, ainda, a substituição de pena para aquele que tenha colaborado efetivamente e de forma voluntária com o desmantelamento de determinada organização criminosa. Nesse sentido importante trazer (GRECO FILHO, 2014, p. 24):

“A colaboração premiada é causa de perdão judicial, redução ou substituição de pena daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação criminal e com o processo penal desde que dessa colaboração um ou mais dos resultados previstos nos incisos.”

Os benefícios ao colaborador estão previstos no art. 4º da Lei 12.850/2013 onde consta, expressamente, que o juiz, a requerimento das partes poderá conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos, desde que atingidos um ou alguns dos resultados previstos no bojo da Lei.

A própria lei estabelece, ainda, que o Ministério Público pode deixar de oferecer denúncia se o colaborador não for o líder da organização criminosa e for o primeiro a prestar auxílio na produção de provas para o Estado (art. 4º, § 4º da Lei 12.850/2013).

Importante, contudo, salientar que o ato, para ser considerado um ato de colaboração e, conseqüentemente, receber as benesses previstas em lei, deve ser voluntário e, portanto, deve advir da vontade do próprio agente a ideia de cooperar. Para fins de exemplificação e melhor entendimento, traz-se os ensinamentos de Renato Brasileiro Lima (2015, p. 536):

“Na verdade, o que realmente interessa para fins de colaboração premiada é que o ato seja voluntário. Ainda que não tenha sido do agente a iniciativa, ato voluntário é aquele que nasce da sua livre vontade, desprovido de qualquer tipo de constrangimento. Portanto, para que o agente faça jus aos prêmios legais referentes à colaboração premiada, nada impede que o agente tenha sido aconselhado e incentivado por terceiro, desde que não haja coação. Ato espontâneo, portanto, para fins de colaboração premiada, deve ser compreendido como o ato voluntário, não forçado, ainda que provocado por terceiros (v.g., Delegado de Polícia, Ministério Público ou Defensor).

Andou bem, nesse sentido, o legislador da Lei nº 12.850/13. Ao dispor sobre a colaboração premiada, o art. 4º, caput, faz menção expressa à colaboração efetiva e voluntária com a investigação e com o processo criminal. Na mesma linha, o art. 4º, § 7º, do referido diploma legal, também prevê que, antes de proceder à homologação do acordo de colaboração premiada, incumbe ao juiz verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade, podendo, para tanto, sigilosamente ouvir o colaborador, na presença de seu defensor.

Noutro giro, é de todo irrelevante qualquer análise quanto à motivação do agente, pouco importando se a colaboração decorreu de legítimo arrependimento, de medo ou mesmo de evidente interesse na obtenção da vantagem prometida pela Lei. Deveras, o Direito não se importa com os motivos internos do sujeito que resolve colaborar com a justiça, se de ordem moral, social, religiosa, política ou mesmo jurídica, mas sim com o fato de que a entrega dos coautores de um fato criminoso possibilita a busca de um valor, e a manutenção da organização criminosa, de um desvalor.”

Importa aqui dizer que não estamos, mesmo existindo as situações e requisitos da Lei, diante de causa obrigatória de diminuição de pena. Isso porque, a própria Lei 12.850/2013 prevê que devem ser levadas em consideração a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade, a repercussão social do fato criminoso, bem como, a eficácia da colaboração para que sejam aplicados os benefícios existentes em seu bojo (CAPEZ, 2014, p. 180).

Merece destaque o fato de a colaboração premiada, conforme o art. 3º da Lei 12.850/2013, poder ser feita em qualquer fase do processo penal, inclusive, após o trânsito em julgado da sentença, porém, aqui há uma diminuição nos benefícios a serem concedidos ao colaborador (redução de pena só poderá se dar até a metade). Também, poderá ocorrer a progressão de regime daquele colaborador mesmo se ausentes os requisitos objetivos, conforme art. 4º, §5º da Lei de Organização Criminosa.

Isso se dá, pois, a Lei 12.850/2013 deixou de estabelecer qualquer limite temporal para fins de obtenção dos benefícios (CAPEZ, 2014, p. 180).

Desse modo, para serem concedidos os prêmios supracitados e previstos pela legislação 12.850/2013, devem ser atingidos um dos seguintes resultados: identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas, revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa, prevenção das infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa, a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa e, por fim, a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

Corolário lógico, há que se adentrar em cada um dos resultados passíveis de concederem ao colaborador voluntário os benefícios da referida lei.

1.3. RESULTADOS A SEREM ALCANÇADOS COM A COLABORAÇÃO PREMIADA

Conforme mencionado, a colaboração premiada visa atingir os objetivos determinados pela lei 12.850/2013.

Desse modo, cumpre tecerem-se algumas breves considerações quanto aos objetivos trazidos pela lei em análise.

1.3.1. A IDENTIFICAÇÃO DOS DEMAIS COAUTORES E PARTÍCIPES DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA E DAS INFRAÇÕES PENAIS POR ELES PRATICADAS

Conforme previsão legal, um dos resultados a serem alcançados com a colaboração premiada é a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa, bem como, das infrações penais por eles praticadas.

Nesse contexto, o legislador entendeu por atribuir à Lei um caráter rígido, sendo que, não basta somente identificar os coautores e partícipes da organização criminosa deve, também, se fazer a identificação das infrações penais por eles praticadas. Senão vejamos (NUCCI, 2015, p. 47):

“c) identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas: estabeleceu-se um rigor excessivo neste dispositivo, que não há na Lei 9.807/1999, em que se menciona somente “a identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa”, ou na Lei 9.613/1998, na qual há alternativa. Demanda-se não somente a descoberta dos demais (todos) coautores e partícipes, mas também das infrações penais cometidas. Se, porventura, o colaborador entregar os outros cúmplices, mas não for capaz de apontar todos os delitos cometidos pela organização criminosa, não poderá, segundo o estrito teor legal, beneficiar-se do instituto. Segundo nos parece, há de se conceder valor à delação de um membro da organização, identificando os demais e crimes suficientes a envolver todos os apontados, independentemente de esgotar as práticas delitivas; afinal, uma organização de amplo alcance comete inúmeras infrações que nem mesmo todos os seus integrantes conhecem;”

Por outro viés, percebe-se que o colaborador deve efetivamente dar informações sobre os crimes investigados e, portanto, a ele não serão concedidos os benefícios em caso de fornecimento de informações que versem a respeito de crimes diferentes dos que estão em pauta. Nesse esboço (LIMA, 2015, p. 534):

“I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas: como o dispositivo legal faz uso das expressões "demais coautores e partícipes", fica evidente que, para fins de concessão dos prêmios legais, as informações devem se referir ao crime investigado (ou processado) para o qual o colaborador também tenha concorrido em concurso de agentes. A título de ilustração, se o agente estiver sendo investigado pelo fato de ser integrante de organização criminosa especializada na prática de crimes de roubo de cargas, suas informações devem ser eficazes para a identificação dos demais coautores e partícipes envolvidos nesta prática delituosa. Logo, se este agente resolver colaborar com o Estado, fornecendo informações pertinentes a crimes diversos que não são objeto do procedimento investigatório contra ele instaurado (v.g., associação criminosa responsável pela prática de tráfico de drogas da qual o agente sequer era integrante), não fará jus aos benefícios previstos na Lei nº 12.850/13;”

Com efeito, caso exista a manifestação voluntária do colaborador e, com ela, sejam obtidas as informações referentes aos coautores e partícipes, bem como, das condutas

por eles praticadas, referentes ao delito investigado ou processado, pode ser aplicado o instituto da colaboração premiada.

1.3.2. REVELAR A ESTRUTURA HIERÁRQUICA E DA DIVISÃO DE TAREFAS DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA

O segundo resultado que a colaboração premiada visa atingir, segundo a própria lei, é a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa.

A Lei 12.850/2013, visando conceituar um de seus objetos, dispôs que a organização criminosa será composta por uma associação de no mínimo quatro pessoas, que atuem de forma organizada.

Desse modo, o legislador, e não poderia ser diferente, se preocupou com a obtenção das informações do interior da organização a exemplo de sua hierarquia. Vejamos o que dispõe Renato Brasileiro Lima (2015, p. 534-535):

“II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa: um dos elementos necessários à caracterização da organização criminosa é a existência de uma associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas. Daí a preocupação do legislador em obter informações capazes de revelar a hierarquia da organização, apontando-se, ademais, as tarefas atribuídas a cada um de seus integrantes. A consecução desse resultado deve ser analisada com certo temperamento, já que nem sempre o colaborador terá conhecimento de todos os integrantes do grupo. Afinal, é extremamente comum que o ocupante de uma posição inferior na hierarquia da organização criminosa sequer tenha acesso aos integrantes mais graduados. Por isso, o que realmente interessa para fins de concessão dos prêmios legais é a revelação, por parte do colaborador, de todas as informações de que tinha conhecimento, de modo a otimizar a descoberta da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas do grupo;”

Portanto, o colaborador, apesar de muitas vezes não ter conhecimento de toda estrutura da organização criminosa, deve informar ao poder público aquilo que saiba.

O doutrinador Guilherme de Souza Nucci (2015, p. 47) faz válida observação no sentido de que fica praticamente inviável a revelação da estrutura hierárquica sem que sejam identificados os coautores ou partícipes e as infrações penais por eles praticadas.

Desse modo, defende o referido doutrinador que raramente se aplicará sozinho o disposto nesse dispositivo legal, pois, se aplicaria, quase sempre, em conjunto com o, já mencionado, inciso I do art. 4º da Lei 12.850/2013.

Nesse contexto, trata-se aqui de mais uma das hipóteses de resultado com a obtenção de provas por meio da colaboração premiada, a qual atingida poderá ensejar na aplicação do referido instituto e seus benefícios ao colaborador.

1.3.3. PREVENÇÃO DE INFRAÇÕES PENAIS DECORRENTES DAS ATIVIDADES DA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA

No inciso III do art. 4º da Lei 12.850/2013 consta que outro resultado a ser obtido com a colaboração premiada é a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades de determinada organização criminosa.

Quanto a esse tópico, da mesma forma que no anterior, defende Guilherme de Souza Nucci (2015, p. 47) que é difícil sua aplicação de forma isolada. Vejamos:

“e) prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa: nos mesmos termos já comentados no item anterior, será de rara aplicação este requisito, de maneira isolada, pois a revelação de futuras infrações do crime organizado, sem desvelar quem são os coautores e partícipes ou os crimes já praticados, é quase inviável.”

Para verificar-se a possibilidade de aplicar-se a inteligência prevista nesse inciso, deve restar comprovado que houve prisão em flagrante de uma determinada gama de pessoas integrantes do grupo criminoso em função da informação prestada pelo colaborador. Nessa toada (LIMA, 2015, p. 535):

“III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa: sem embargo do silêncio do art. 4º, III, da Lei nº 12.850/13, que se limita a fazer referência às infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa, sem estabelecer o quantum de pena a elas cominada, é evidente que tais infrações devem ter penas máximas superiores a 4 anos, ou que sejam de caráter transnacional, já que tais requisitos fazem parte do conceito legal de organizações criminosas constante do art. 1º, § 1º, do referido diploma legal. Nem sempre será fácil aferir a eficácia objetiva das informações prestadas pelo colaborador para fins de prevenir infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa. No entanto, se restar demonstrado que a prisão em flagrante de determinados integrantes do grupo, por ocasião da prática de determinada infração penal, só foi possível por força das informações prestadas pelo colaborador, não se pode negar a concessão dos prêmios legais. Como observa a doutrina, de modo a se demonstrar que as informações fornecidas pelo colaborador foram objetivamente eficazes para prevenir infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa, o ideal é se valer de uma análise de causalidade hipotética, nos mesmos padrões do que se faz com as imputações de crimes omissivos, porém, às avessas, ou seja, a verificação de que, caso não houvesse determinada intervenção derivada da colaboração, um resultado delitivo teria sido produzido;”

Dessa forma, caso haja uma prisão em flagrante de outros integrantes da associação criminosa em função da informação prestada pelo colaborador, também, poderão ser concedidos os prêmios legais àquele que forneceu tais informações.

1.3.4. RECUPERAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DO PRODUTO OU DO PROVEITO DAS INFRAÇÕES PENAIS PRATICADAS PELA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA

A lei, ainda, prevê a possibilidade de concessão dos benefícios nela previstos em caso de se recuperar, nem que seja parcialmente, o produto ou proveitos das infrações penais praticadas pela organização criminosa.

Quanto a esse inciso, um dos mais importantes para o presente trabalho, disserta Guilherme de Souza Nucci (2015, p. 47):

“f) recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa: obter de volta a vantagem auferida pela organização criminosa, retornando às vítimas o que lhes foi tomado, é medida importante. Muitas vezes, age o crime organizado contra o Estado, invadindo os cofres públicos, o que representa enorme perda para a sociedade. Tendo em vista que basta um dos requisitos para valer o prêmio ao colaborador, torna-se imprescindível valorar, com precisão, a cooperação dada, pois a restituição de valor baixo não pode gerar amplo benefício. Ilustrando, se a delação permite a recuperação total do produto ou proveito do crime – o que termina auxiliando, também, na localização de autores e partícipes –, pode-se até aplicar o perdão; mas se a recuperação é parcial – e de pouca monta –, há de se partir para uma redução mínima de pena, tal como um sexto;”

Assim, resta claro que caso exista a recuperação de, no mínimo, parte do proveito obtido pela prática das infrações penais poderá se aplicar os benefícios advindos da colaboração premiada para o colaborador, devendo a amplitude de tais benefícios ser mensurada com base nas montas recuperadas e de acordo com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

1.3.5. A LOCALIZAÇÃO DE EVENTUAL VÍTIMA COM A SUA INTEGRIDADE FÍSICA PRESERVADA

Por fim, o inciso V do art. 4º da Lei 12.850/2013 prevê a concessão dos benefícios aos colaboradores que fornecerem informações quanto à localização de vítimas com sua integridade física preservada.

Por óbvio que em crimes onde se tenha uma vítima pessoa física, a exemplo da extorsão mediante sequestro, é relevante encontrá-la sã e de maneira célere e, portanto, o legislador incluiu esse objetivo no bojo da lei em análise (NUCCI, 2015, p. 47).

1.4. OS BENEFÍCIOS A SEREM OBTIDOS COM A COLABORAÇÃO PREMIADA

Atingidos um dos objetivos previstos em lei, conforme já brevemente aduzido, a colaboração premiada pode ensejar em três tipos de benefícios para os colaboradores, quais sejam, o perdão judicial, a redução de pena em até 2/3 quando esta for privativa de liberdade ou a substituição da pena privativa de liberdade por uma pena restritiva de direitos.

Ensina Nucci (2015, p.49) que os benefícios previstos em lei devem ser aplicados de forma crescente. Vejamos:

“A opção deve levar em consideração o grau de cooperação do delator, pois quanto mais amplo e benéfico aos interesses do Estado, maior deve ser o seu prêmio. A escala, naturalmente, é a seguinte: a) perdão judicial (não cumpre pena, nem gera antecedente criminal); b) substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, seja qual for o montante, pois o art. 4.º, caput, não especifica; c) redução da pena privativa de liberdade em dois terços.”

Desse modo, percebe-se que quanto maior for a colaboração e seu resultado maior será o benefício obtido.

Ou seja, aplica-se o perdão judicial quando a colaboração atingir grande resultado, se atingir médio resultado se aplicará a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos e se atingir-se um resultado menor aplica-se a redução da pena privativa de liberdade em dois terços.

Importante, portanto, analisar-se cada uma das benesses a serem concedidas em caso de sucesso na colaboração.

1.4.1. O PERDÃO JUDICIAL

O perdão judicial pode ser visto como uma excludente de punibilidade. Através dela, o juiz pode deixar de proceder à aplicação de determinada pena, desde que, preenchidos requisitos constantes na legislação penal. Nesse ponto, importa trazer Cézaro Roberto Bitencourt (2012, p. 327):

“Perdão judicial é o instituto através do qual a lei possibilita ao juiz deixar de aplicar a pena diante da existência de determinadas circunstâncias expressamente determinadas (exs.: arts. 121, § 5º, 129, § 8º, 140, § 1º, I e II, 180, § 5º, 1ª parte, 242, parágrafo único, 249, § 2º). Na legislação especial também se encontram algumas hipóteses de perdão judicial.

Embora as opiniões dominantes concebam o perdão judicial como mero benefício ou favor do juiz, entendemos que se trata de um direito público subjetivo de liberdade do indivíduo, a partir do momento em que preenche os requisitos legais. Como dizia Frederico Marques, os benefícios são também direitos, pois o campo do status libertatis se vê ampliado por eles, de modo que, satisfeitos seus pressupostos, o juiz é obrigado a concedê-los. Ademais, é inconcebível que uma causa extintiva de punibilidade fique relegada ao puro arbítrio judicial. Deverá, contudo, ser negado quando o réu não preencher os requisitos exigidos pela lei.

No crime de injúria, a lei prevê o perdão judicial quando o ofendido age de modo reprovável, a provocar diretamente, ou no caso de retorsão imediata; no homicídio e lesão corporal culposos, se as consequências da infração atingirem o próprio agente de forma tão grave que a sanção penal se torne desnecessária. Mesmo quando a lei possibilita o perdão judicial “conforme as circunstâncias” ou “tendo em consideração as circunstâncias” (arts. 176, parágrafo único, e 180, § 3º, do CP), prevê requisito implícito, qual seja, a pequena ofensividade da conduta, que, se estiver caracterizada, obrigará a concessão do perdão.

Enfim, se, ao analisar o contexto probatório, o juiz reconhecer que os requisitos exigidos estão preenchidos, não poderá deixar de conceder o perdão judicial por mero capricho ou qualquer razão desvinculada do referido instituto.”

Portanto, verifica-se uma prática de um fato atípico e antijurídico, porém, mesmo sabendo-se quem é o culpado (comprovadamente) pela prática, deixa-se de se aplicar a sanção prevista em lei (CUNHA, 2013, p. 317).

Por fim, quanto a tal tema deve, ainda, ser destacado que o perdão judicial produz efeitos, independentemente, de ser aceito ou não pelo beneficiado (CUNHA, 2013, p. 317).

1.4.2. SUBSTITUIÇÃO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE POR PENAS RESTRITIVAS DE DIREITO

A Lei de Organizações Criminosas, também, prevê a possibilidade de substituir-se a pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito.

As penas restritivas de direito foram incluídas no ordenamento jurídico penal após longas discussões e grande mobilização da mídia nacional tendo sido as últimas incluídas, no Código Penal, por meio da Lei 9.714/98 (BITENCOURT, 2006, p. 130).

São elas a prestação pecuniária, a perda de bens e valores, a limitação de fim de semana, a prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, a interdição temporária de direitos e a limitação de fim de semana.

Quanto a estas penas alternativas, ou, restritivas de direito, Guilherme de Souza Nucci (2014, p. 749/780), teceu, de forma didática, os seguintes comentários:

“As penas restritivas de direitos de prestação de serviços à comunidade e limitação de fim de semana podem ser alteradas durante o seu cumprimento pelo juiz da execução, desde que, motivadamente, precise adaptá-las às condições pessoais do condenado e às características do estabelecimento (art. 148, LEP).

A prestação de serviços gratuitos à comunidade depende da colaboração de entidades assistenciais particulares ou da atuação de órgãos estatais, com fins assistenciais, sem prejudicar o trabalho normal do sentenciado. Ele deve prestar uma hora-tarefa por dia de condenação, vale dizer, sete horas

semanais, aos sábados, domingos e feriados, ou, se preferir e puder, em dias úteis (art. 46, CP).

A entidade beneficiada pela prestação dos serviços deve encaminhar mensalmente ao juiz da execução um relatório circunstanciado das atividades do condenado, bem como comunicar, a qualquer tempo, suas falhas e faltas (art. 150, LEP).

A limitação de fim de semana deve ser cumprida na casa de albergado ou outro estabelecimento adequado, em horário fixado pelo juiz, levando-se em consideração pelo menos cinco horas no sábado e cinco no domingo (art. 48, CP). Durante esse período, palestras e cursos, ou atividades educativas, podem ser ministrados (art. 152, caput, LEP). Aliás, em nosso ponto de vista, deve haver alguma atividade educativa, pois, do contrário, não será cumprimento de pena, mas momentos oficiais de ócio, patrocinados pelo Estado. O estabelecimento comunicará mensalmente o desempenho do condenado ao juiz da execução (art. 153, LEP). Registremos, ainda, que, “nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação” (art. 152, parágrafo único, LEP).

A interdição temporária de direitos (art. 47, I e II, CP) dependerá de comunicação do juiz à autoridade competente para fiscalizar o exercício profissional (ex.: se o médico é proibido de exercer a sua profissão, deve-se comunicar o órgão de classe para que possa proceder às anotações necessárias).

Outras medidas serão tomadas, como a apreensão de documentos (no exemplo dado, a carteira de identificação do profissional). A entidade de classe ou qualquer prejudicado pelo profissional pode comunicar ao juiz da execução o descumprimento da interdição.”

No tocante à pena de prestação pecuniária cumpre destacar os ensinamentos de Cezar Roberto Bitencourt (BITENCOURT, 2006, p. 132):

“Segundo a definição legal, a pena de prestação pecuniária “consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos...” (art. 45, § 1º, 1ª parte).

No entanto, a finalidade desta sanção, segundo a dicção do texto legal, é reparar o dano causado pela infração penal. Tanto é verdade que “o valor pago” deverá ser “deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários” (art. 45, § 1º, in fine). Teria sido mais adequado e mais técnico defini-la como “multa reparatória”, que é a sua verdadeira natureza.”

Por fim, a pena de perda de bens e valores é aquela em que se transferem os valores e bens pertencentes ao condenado para o Fundo Penitenciário Nacional tendo como valor máximo o prejuízo causado ou o proveito obtido, essa pena é bastante contestada dado o seu caráter confiscatório (BITENCOURT, 2006, p. 136).

Desse modo, por óbvio, que a substituição de uma pena privativa de liberdade por uma privativa de direitos é vantajosa ao condenado.

1.4.3. REDUÇÃO DE PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE EM ATÉ 2/3

A palavra pena, apesar de opiniões divergentes, advém do latim onde se encontrava a palavra “*poenu*” que significa castigo ou suplício.

Nessa toada, cumpre trazer os ensinamentos clássicos apresentados pelo professor Roberto Lyra (1958, p. 11):

“1. A palavra pena vem do latim, segundo uns, de *poenu* (cast:go, suplício), segundo outros, de *pondus* (pêso), porque, na balança da Justiça, seria necessário equilibrar os dois pratos. Há quem atribua, porém, ao vocábulo, origem grega — *ponos* (trabalho, fadiga), ou o filie ao sânscrito — *punya* (pureza, virtude). No sentido medieval de expiação, os partidários dessa última etimologia poderiam invocar a procedência da expressão expiar, do grego *eus* (pius) — bom, religioso, afável. Expiar seria, pois, fazer bem, converter em bom, corrigir. Não se deve esquecer que Platão e, contemporaneamente, Roeder julgavam a, pena um bem.”

Quanto a esse benefício previsto na Lei 12.850/2013, cumpre dizer, primeiramente, que as penas privativas de liberdade podem ser divididas em reclusão, detenção (ambas aplicáveis à prática de crimes) e prisão simples sendo esta aplicada à prática de contravenções penais (NUCCI, 2014, p. 330).

Portanto, o julgador verificando a existência do crime e as condutas do agente deverá proceder à fixação da pena-base. Nesse sentido cumpre trazer Rodrigo Duque Estrada Roig (2015, p. 115):

“Como se sabe, a fixação da pena-base se dá em regra pela análise das circunstâncias judiciais traçadas pelo art. 59 do Código Penal, que determina ao juiz a apreciação da culpabilidade, dos antecedentes, da conduta social e da personalidade do agente, dos motivos, circunstâncias e consequências do crime, bem como do comportamento da vítima. Ainda segundo o Código Penal, tais circunstâncias devem ser cotejadas como escapos de reprovação e prevenção do crime.”

Assim, o julgador deverá observar a existência do crime e verificar se a conduta do Réu foi típica, ilícita e culpável e, caso entenda pela existência desses requisitos de conduta, aplicará a pena-base, conforme disposto em lei, observando as atenuantes e agravantes a serem aplicadas no caso concreto (GRECO, 2015, p. 546).

As atenuantes de pena podem ser conceituadas como sendo (ROIG, 2015, p. 205):

“Uma nova proposta discursiva da injunção penal, com arrimo na hermenêutica constitucional, sustenta que as disposições que compõem a tendência mitigadora da pena (atenuantes e causas de diminuição de penas), além, é claro, das circunstâncias judiciais, são valiosas fontes normativas de contenção do poder punitivo, devendo, portanto, ser analisadas de forma

sistêmica no Código Penal e na Constituição Federal, de modo a permitir em sua aplicação e interpretação a máxima efetividade redutora da pena. O primeiro componente da tendência mitigadora é a circunstância atenuante da pena. Uma nova concepção parte da premissa de que as atenuantes consistem em causas de redução da própria possibilidade de apenamento (sancionabilidade) estatal, seja por uma reduzida gravidade da conduta ou do resultado, seja pela incidência de uma hipótese jurídico-constitucional de redução da pena, oriunda da afetação ao núcleo de um direito fundamental do apenado, por parte do Estado.”

Dessa forma, a lei 12.850/2013 prevê uma atenuante de pena, a qual pode cominar em uma redução em até dois terços das penas privativas de liberdade.

Ainda, para Guilherme de Souza Nucci (2015, p. 49) o legislador cometeu grande equívoco ao não estabelecer um mínimo de redução a ser aplicada, pois, tal redução poderia se dar em quantidade ínfima (por exemplo em um dia).

Por fim, o referido autor destaca que a redução deverá ser avaliada pelo julgador de acordo com as informações obtidas com a colaboração premiada e, assim, de forma proporcional à sua importância e de acordo com os resultados obtidos deverá ser aplicada até o patamar máximo de dois terços (NUCCI, 2015, p. 49).

2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Vistos a colaboração premiada, seus requisitos e benefícios, cumpre dissertar sobre a improbidade administrativa, a qual foi prevista na Lei 8.429/92 (LIA).

2.1. ORIGEM

Conforme Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2014, p. 29), fez-se *mister* editar-se uma lei em razão de uma preocupação crescente com a corrupção, bem como, diante da garantia dada aos administrados de receberem uma “boa administração”.

Isso porque, segundo o referido autor, a corrupção é uma grande inimiga do sistema republicano que tanto preza pela coisa pública (OLIVEIRA, 2014, p. 29).

Nesse contexto, corrupção pode ser entendida como sendo (PASQUINO, 1995, p. 291-292):

“Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade; tem de levar em conta as diferenças que existem entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público. Por exemplo: o diretor de uma empresa privada que chamasse o seu filho para um posto de responsabilidade não cometeria um ato de nepotismo, mesmo que o filho não possuísse os requisitos necessários; mas cometê-lo-ia o diretor de uma empresa pública.”

Ainda, na mesma toada, cumpre trazer os pensamentos expressados por Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 146), o qual dispôs:

“No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.”

Assim, visando, ao menos, intimidar os funcionários públicos corruptos, bem como, os terceiros que se aproveitam dos atos ilícitos praticados por membros da Administração

Pública que, por vezes, acabam por tratar os bens da administração pública como se seus fossem, entendeu-se por editar a Lei 8.429/92.

Na referida norma, conforme veremos, existem sanções para aqueles administradores denominados ímprobos, ou seja, aqueles agentes públicos que agem em desconformidade com o princípio da moralidade e, também, aos terceiros que se beneficiam desses atos praticados (CARVALHO FILHO, 2014, p. 21).

Isto posto, tratando-se de hipótese que vai de encontro aos princípios da Administração Pública, em especial ao da moralidade administrativa, importante que se discorra a respeito destes (SPITZCOVSKY, 2009, p. 17).

2.2. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme defende Marçal Justen Filho (2014, p. 124) os princípios são de suma importância para o direito administrativo, pois, traduzem o exercício dos poderes-deveres por parte da Administração Pública.

Nesse contexto, importante salientar que diversos princípios administrativos, dentre eles o princípio da moralidade, seriam, relativamente, indeterminados. Veja-se (JUSTEN FILHO, 2014, p. 124):

“A natureza principiológica prepondera no âmbito da Constituição. Daí segue uma inafastável indeterminação no processo de aplicação e concretização das normas constitucionais. A solução infraconstitucional pressupõe uma atividade de ponderação, que é realizada em face do caso concreto e das circunstâncias do mundo real.”

Em que pese, o conceito relativamente indeterminado do princípio da moralidade, a doutrina o vem descrevendo como sendo (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 41):

“Deve-se entender por moralidade administrativa um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé.

Enfim, esse princípio determina o emprego da ética, da honestidade, da retidão, da probidade, da boa-fé e da lealdade com as instituições administrativas e políticas no exercício da atividade administrativa. Violá-lo macula o senso comum.”

Apresenta-se, também, o disposto por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2013, p. 168):

“A *moralidade administrativa*, entendida como espécie diferenciada da *moral comum*, também atua como uma peculiar derivação dos conceitos de

legitimidade política e de finalidade pública, tal como acima estudadas, pois é a partir da *finalidade*, sempre legislada, que ela é prevista em abstrato, e a partir da *legitimidade*, como o *resultado* da aplicação, que ela se define em concreto.

A *autonomia* deste princípio, que, como se alertou, não deve ser confundido com a moralidade *tout court*, tampouco com o conceito de moralidade média, pois decorre de seu sentido rigorosamente técnico, correlacionado aos conceitos administrativos. Com efeito, enquanto a moral *comum* é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a *moral administrativa* é orientada por uma diferença *prática* entre a *boa* e a *má administração*.

Para que o administrador pratique uma *imoralidade administrativa*, basta que empregue seus poderes funcionais com vistas a *resultados divorciados do específico interesse público* a que deveria atender. Por isso, além da hipótese de *desvio de finalidade*, poderá ocorrer *imoralidade administrativa* nas hipóteses de *ausência de finalidade* e de *ineficiência grosseira* da ação do administrador público, em referência à *finalidade* que se propunha atender.

Portanto, para que o administrador vulnere este princípio, basta que *administre* mal os interesses públicos, o que poderá ocorrer basicamente de três modos: 1.º – através de atos com *desvio da finalidade pública*, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2.º – através de atos *sem finalidade pública*; 3.º – através de atos com *deficiente finalidade pública*, reveladores de uma *ineficiência grosseira* no trato dos interesses que lhe foram afetos.”

Como se denota, o princípio da moralidade administrativa, juntamente com o princípio da legalidade, busca impor limitações à atividade exercida pela Administração Pública, pois, a preocupação com a moral acaba por acompanhar a norma jurídica (FRANCO SOBRINHO, 1974, p. 3)

Lado outro, importa dizer que foram editadas diversas leis que trataram, mesmo que indiretamente, da improbidade administrativa sendo que a mais recente foi a Lei 8.429/92 (GARCIA, 2013, p. 236-237).

Nem a Constituição Federal nem a Lei 8.429/92, trouxeram em seu bojo um conceito determinado para a improbidade administrativa e, assim, a atribuição de conceituá-la ficou a cargo da doutrina e da jurisprudência (DECOMAIN, 2014, p. 22).

Assim, entende-se que um bom conceito para a improbidade administrativa é apresentado por José Afonso da Silva (2004, p. 650), ao transcrever o pensamento de Marcelo Caetano, no sentido de que:

“A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade

qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”

Desse modo, observa-se certa similaridade entre os conceitos de moralidade administrativa e improbidade administrativa, porém, alguns doutrinadores entendem por diferenciá-los em função de estarem em dispositivos constitucionais diversos (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1088).

Nesse viés, foram criadas três correntes doutrinárias, acerca do tema, sendo que a primeira considera a probidade administrativa um subprincípio da moralidade administrativa (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 103).

O mesmo entendimento é adotado por Sérgio de Andréa Ferreira, o qual entende (FERREIRA, 1991, p. 309-310):

“O § 4º do art. 37 alude a atos de improbidade administrativa. É claro que o termo atos se encontra em sentido longo, abrangendo atos e fatos ilícitos; seja ilicitude absoluta ou relativa; envolvam, ou não, lesividade patrimonial; sejam de caráter interno ou externo; esteja em jogo a ilegalidade estrita, a ilegitimidade, o abuso de poder, conceitos esmiuçados, ao tratarmos anteriormente, dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, e que ratificamos nesta oportunidade. A improbidade pode, tal como se viu, estar embutida na noção de imoralidade administrativa, assumir a feição de abusos ou excesso de poder administrativo, do exercício irregular da administração, e, em consequência, responderá o agente público que, comissiva ou omissivamente, pratique ilicitude, inclusive sob a forma de invalidade, lesando outro agente ou terceiro, o que acarretará ônus para o erário, que deverão ser repassados para o culpado.”

A segunda corrente, capitaneada por Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014, p. 901-902) entende que a probidade administrativa seria mais ampla que a moralidade, senão vejamos:

“Comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro. No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92), a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei. Note-se que essa lei definiu os atos de improbidade em três dispositivos: no artigo 9º, cuida dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; no artigo 10, trata dos atos de improbidade

administrativa que causam prejuízo ao erário; e no artigo 11, indica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. Entre esses últimos, alguns são definidos especificamente em sete incisos; mas o caput deixa as portas abertas para a inserção de qualquer ato que atente contra "os princípios da administração pública ou qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições". Vale dizer que a lesão ao princípio da moralidade ou a qualquer outro princípio imposto à Administração Pública constitui uma das modalidades de ato de improbidade.

Para ser ato de improbidade, não é necessária a demonstração de ilegalidade do ato; basta demonstrar a lesão à moralidade administrativa.”

Por fim, existe uma terceira corrente doutrinária que entende pela inexistência de diferença entre as expressões moralidade administrativa e improbidade administrativa, pois, a Constituição teria trazido o princípio da moralidade administrativa e a improbidade como uma lesão a esse princípio. Nesse sentido (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1.088-1089):

“Outros ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 3 7, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 3 7, § 4º). Em nosso entender, melhor é esta última posição. De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.”

Portanto, percebe-se que, mesmo ante as diversas correntes mencionadas, em sua origem ontológica, o princípio da moralidade administrativa e a improbidade administrativa possuem o mesmo objetivo, qual seja que o administrador público não deixe de lado preceitos éticos, bem como, averigüe os critérios de conveniência, oportunidade, e justiça em suas ações, da mesma sorte, o administrador deve diferenciar o honesto do desonesto, tanto nas relações com o administrado quanto nas relações dentro da própria Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2014, p. 22).

Por óbvio, para existir um ato ímprobo precisa-se de um sujeito ativo, ou seja, alguém que pratique o ato e um sujeito passivo, ou seja, uma pessoa que sofra com o ato praticado.

Nessa toada, demonstra-se necessária a conceituação dos sujeitos dos atos ímprobos.

2.3. OS SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.3.1. SUJEITO PASSIVO

O art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa previu que os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa são:

“Art. 1.º 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.”

Desse modo, a própria lei trouxe em seu bojo que as vítimas da improbidade administrativa são (NEVES, 2014, p. 71/72):

“a) entes da Administração Pública Direta; b) entidades da Administração Pública Indireta; c) 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; d) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; e) entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.”

Percebe-se, portanto, que todas as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Autarquias) e todas as pessoas jurídicas de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista, empresa com envolvimento de capitais públicos) que recebam quantias públicas são sujeitos passivos da improbidade administrativa (PAZZAGLINI FILHO, 1999, p. 37/38).

2.3.2. SUJEITO ATIVO

Por sua vez, os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa foram trazidos pelo art. 2º da Lei 8.429/92, o qual dispôs quem poderia ser considerado agente público para fins de efeitos da referida lei. Veja-se:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição,

nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Nesse sentido, o conceito de agente público é amplo e atinge todos aqueles que estejam exercendo algum vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em qualquer entidade que seja sujeito passivo dos atos de improbidade administrativa. Veja-se conceito de Wallace Paiva Martins Júnior (2002, p. 279):

“Com o conceito amplo do art. 2º, a lei atinge todo aquele que se vincule à Administração Pública, com ou sem remuneração, definitiva ou transitoriamente, abrangendo servidores e funcionários públicos, civis e militares, agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados, quer sejam pessoas físicas, quer jurídicas, ou seja, todo aquele que exerce função pública (mandato, cargo, emprego ou função pública), independentemente do modo de investidura (nomeação, designação, eleição, contratação, credenciamento, delegação de serviço público, convocação, requisição, parcerias e contrato de gestão, nos termos do art. 70, parágrafo único, da CF e das Leis Federais n. 9.637/98 e 9.790/99, etc).”

Assim, qualquer agente público, independente da categoria em que seja enquadrado, até mesmo os agentes políticos, deve observar de forma plena e irrestrita aos princípios da Administração Pública, bem como, necessitam atuar de forma proba (GARCIA, 2004, p. 283).

Importa dizer que as sanções previstas na Lei 8.429/92 não atingem somente os agentes públicos, pois, o art. 3º da referida lei prevê a aplicação das penalidades a quaisquer terceiros que tenham induzido algum agente público a praticar o ato ímprobo, tenha colaborado com o mesmo, ou tenha se beneficiado (direta ou indiretamente) do ato praticado.

Dessa forma, o terceiro a que se refere a lei não possui qualquer vínculo de forma direta com o Estado. Veja-se o exposto por Calil Simão Neto (2014, p. 189):

“Os terceiros não mantêm um vínculo direto com o Estado, nem mesmo com as entidades arroladas no art. 1º da Lei 8.429/92, tampouco é considerado elemento necessário à configuração do ato ímprobo. O terceiro não é considerado agente público (LIA, art. 1º), nem mesmo por equiparação (LIA, art. 2º). É considerado terceiro o agente público que, na qualidade de particular, contribua com outro agente público no exercício de suas funções para a prática do ato de improbidade administrativa.”

Percebe-se que existe a necessidade de atuação do terceiro em conjunto com um agente público para que seja enquadrado na Lei de Improbidade Administrativa.

Cumprido, também, destacar que o terceiro não precisa, necessariamente, ser uma pessoa física, sendo certo que, as pessoas jurídicas podem ser punidas (pacificamente se

reconhece a autonomia das pessoas jurídicas), inclusive, por meio das sanções previstas na Lei 8.429/92 (ROTHENBURG, 1997, p. 29).

Aqui, não há dúvidas que se evocou a regra prevista no art. 29 do Código Penal, ou seja, aquele que colabore na prática de um ilícito penal é penalizado nos limites de sua culpa.

Vistos os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade passa-se a estudá-los em suas diversas formas, as quais se encontram previstas na Lei de Improbidade Administrativa em seus artigos 9º a 11.

2.4. O ART. 9º DA LEI 8.429/92

O art. 9º da Lei 8.429/92 traz em seu bojo a hipótese de incorrer-se em improbidade administrativa em função de perceber vantagem econômica em razão de cargo, mandato, função emprego ou atividade nas entidades da Administração Pública direta e indireta. Veja-se o referido dispositivo legal:

“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:

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.”

Quanto ao artigo transcrito, se manifestou Francisco Octavio de Almeida Prado (2001, p. 72) no sentido de que aqui temos o núcleo essencial de todos os atos de improbidade administrativa praticados que envolvam o enriquecimento ilícito do agente.

Nesse ponto, há que se destacar o fato de que o enriquecimento ilícito difere do enriquecimento sem causa, pois, conforme disserta Flávio Tartuce (2015, p. 288):

“Categoricamente, o enriquecimento sem causa não se confunde com o enriquecimento ilícito. Na primeira hipótese, falta uma causa jurídica para o enriquecimento. Na segunda, o enriquecimento está fundado em um ilícito. Assim, todo enriquecimento ilícito é sem causa, mas nem todo enriquecimento sem causa é ilícito. Um contrato desproporcional pode não ser um ilícito e gerar enriquecimento sem causa.”

Portanto, a lei previu que somente no caso de enriquecimento fundado em ilícito haveria a punição do sujeito ativo da improbidade administrativa não podendo, portanto, se punir como ato de improbidade o enriquecimento sem causa.

Há que se apontar que nas hipóteses previstas no bojo do artigo em tela, não há necessidade de que haja um enriquecimento ilícito do sujeito ativo em conjunto com um decréscimo dos bens pertencentes ao Erário, bastando o enriquecimento ilícito (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 59). Aqui, aponta-se o exemplo apresentado por Carlos Frederico Brito dos Santos (2002, p. 347):

“É o caso do professor de escola pública que, afrontando a tradição de dignidade de uma das categorias mais respeitáveis e nobres dos servidores públicos do país, a dos professores, resolve exigir do pai de um aluno já reprovado na matéria, certa quantia em troca de sua aprovação no exame de recuperação. Percebida a quantia, não se pode dizer que houve prejuízo ao erário.”

Podem ser destacados no art. 9º da Lei 8.429/92 a existência dos atos de improbidade que (COSTA, 2005, p. 99): (a) frustrem o caráter competitivo das licitações (II e III); (b) que possuem como pressuposto a presença de comportamento prevaricador (I, VIII e X); (c) as que invertem a posse ou a detenção dos bens públicos (IV, XI e XII); (d) as que demonstram tolerância aos crimes e contravenções (V); (e) as fundamentadas em falsidade ideológica; (f) as que relacionam-se com liberação e aplicação de verbas e recursos públicos (IX) e (g) as que trazem o signo presuntivo de desonestidade (VII).

Percebe-se, ainda, a existência de 3 (três) requisitos para que a conduta praticada seja enquadrada no art. 9º da Lei 8.429/92. Veja-se (DECOMAIN, 2014, p. 95):

“Há a necessidade do atendimento de três requisitos, para que o ato seja passível de enquadramento no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa: a) enriquecimento ilícito, pela percepção de vantagem patrimonial indevida; b) conduta dolosa do agente; e c) vinculação do auferimento dessa vantagem ao exercício do cargo, emprego, função ou atividade na Administração de modo geral. Não é preciso, todavia, que no momento do recebimento da vantagem (ou da aceitação da respectiva promessa, quando a Lei considera isso suficiente para a caracterização da improbidade e seu enquadramento neste artigo - hipótese do inciso V) o agente esteja no exercício do cargo, mandato, emprego ou função. É suficiente que a vantagem patrimonial se vincule a tal exercício, mesmo que no instante da respectiva percepção ou aceitação da correspondente promessa o agente nele não se encontre, por qualquer motivo que seja. A improbidade haverá de ser subsumida no art. 9º, inclusive naquelas hipóteses em que o agente aufera a vantagem antes de iniciar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.”

Nesse contexto, a maior parte da doutrina caminha no sentido de que é imprescindível que o agente público ou o terceiro que participe da conduta saibam que estão recebendo uma vantagem indevida, ou seja, é necessário comprovar que existiu dolo na prática da conduta a ser punida (FAVRETO, 2010, p. 108).

Assim, cumpre-se destacar cada um dos incisos do artigo em pauta.

2.4.1. RECEBER VALORES INDEVIDOS DE QUAISQUER NATUREZA

Conforme a doutrina, o agente público para exercer o cargo, emprego ou função que ocupa recebe remuneração e, portanto, não pode se tolerar que ele se aproveite das prerrogativas em função do cargo que ocupa para obter vantagens econômicas de qualquer natureza (SPITZCOVSKY, 2009, p. 25).

Isso porque, ao receber vantagem de determinada pessoa resta comprometida a autonomia existente e exigível para a realização das atividades atinentes da posição do

agente público e, portanto, acaba-se por ferir, também, o princípio da impessoalidade (DECOMAIN, 2014, p. 98).

Inclusive, o resultado combinado sequer precisa ser alcançado, basta que exista o recebimento da coisa combinada por parte do agente público para que se configure o ato ímprobo (PAZZAGLINI FILHO, 1999, P. 62).

Conforme se denota, a lei especifica que só se enquadrarão nesse inciso as condutas que correspondam à vantagem econômica, ou seja, outras vantagens, por exemplo vantagem de cunho sexual, não são passíveis de punição por meio deste inciso (SANTOS, 2002, p. 24).

2.4.2. FACILITAR AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM VALORES PRATICADOS EM DESACORDO COM OS PRATICADOS EM MERCADO

Quanto aos incisos II e III, os quais podem ser analisados conjuntamente em função de preverem como ato ímprobo o recebimento de vantagem econômica para a aquisição ou alienação de bens e serviços por valores em desacordo com os valores praticados pelo mercado podem ser tecidas as seguintes considerações (SPITZCOVSKY, 2009, p. 26).

In casu, a hipótese em tela se aplicaria ao administrador que recebe vantagens econômicas para fins de facilitar que a Administração Pública sofra danos de ordem econômica, por exemplo faça com que esta venda um imóvel por preço inferior ao que efetivamente vale (DECOMAIN, 2013, p. 101).

Corresponderia a uma fraude do processo licitatório com o fim de adquirir, alugar ou vender bens, os quais, com exceção da permuta que é realizada através de lei autorizativa com prévia avaliação dos bens, seguem o rito da Lei 8.666/93 (FIGUEIREDO, 2009, P. 84).

Assim, existem similaridades entre o dispositivo legal analisado e os dispositivos previstos no art. 10, incisos IV e V. No entanto, apesar da similaridade, aqui há a exigência de que o agente receba vantagem econômica e, portanto, há essa diferenciação por parte do legislador (SPITZCOVSKI, 2009, p. 27).

2.4.3. UTILIZAR BENS E AGENTES PÚBLICOS PARA FINS PRÓPRIOS

Conforme cediço, o administrador público não é dono dos bens que gerencia, sendo certo que estes são bens da coletividade (MELLO, 2013, p. 72).

Atento a esse fato, o legislador tratou por incluir o inciso IV no bojo do art. 9º da Lei 8.429/92, visto que, pode gerar um enriquecimento ilícito por parte do agente e que antigamente era impassível de punição ante a inexistência da figura do peculato de uso (FIGUEIREDO, 2009, p. 86)

Isso porque, a utilização de bens ou do trabalho de membros da Administração Pública gera uma vantagem econômica direta ou indireta o que não pode ser admitido, destacando que essa utilização deve ser feita com a finalidade de proveito próprio (SIMÃO NETO, 2012, p. 114).

No entanto, a utilização de veículos oficiais, segurança, motorista por familiares do agente público não pode ser vista como um ato ímprobo, posto que, muitas vezes, o cargo ocupado por este traz sérios riscos à família do agente (SIMÃO NETO, 2012, p. 115).

2.4.4. RECEBER OU ACEITAR PROMESSA DE RECEBIMENTO DE VALORES PARA TOLERAR PRÁTICAS ILÍCITAS

O inciso V trata da denominada propina, a qual é percebida por determinados agentes públicos para impedir a continuidade do ilícito (SIMÃO NETO, 2012, p. 115).

Mesmo sem perceber quaisquer valores, o simples fato de se fazer vista grossa para os ilícitos apontados no inciso em tela já traria incidência de outras sanções (SPITZCOVISKI, 2009, p. 29).

Existe aqui um caráter geral, ou seja, serve para qualquer atividade ilícita, pois, existe a previsão expressa (FIGUEIREDO, 2009, p. 88).

2.4.5. RECEBER VANTAGEM ECONÔMICA PARA ALTERAR MEDIÇÕES OU AVALIAÇÕES EM OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

O inciso VI do art. 9º traz o ato ímprobo de o agente público receber vantagem econômica com a finalidade de aumentar as medidas ou avaliações de obras e serviços.

Por óbvio essa conduta causa danos ao Erário, pois, altera o preço final com relação ao pagamento até mesmo em função do art. 3º do Decreto 7.892/2013, o qual prevê o sistema de registro de preços na modalidade de contratação de serviços e que podem ser remunerados por unidade de medida (OLIVEIRA, 2014, p. 38).

No caso em tela, deve se receber os valores para que o sujeito ativo seja enquadrado nessa hipótese legal, pois, caso não receba muito provavelmente será enquadrado no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (DECOMAIN, 2013, p. 108).

2.4.6. AQUISIÇÃO DE BENS EM DESPROPORÇÃO COM A EVOLUÇÃO DO AGENTE

Consiste em ato ímprobo, conforme o inciso VII do art. 9º, adquirir para si ou para terceiro, quando em exercício de cargo, função ou emprego público, bens de valor desproporcional à evolução do patrimônio ou renda do agente público.

O legislador visou, portanto, evitar a ocorrência de rendimentos ocultos em razão do cargo, emprego ou função que ocupe (SIMÃO NETO, 2012, p. 121).

Para aplicação do inciso em tela, o autor da ação deve comprovar que o enriquecimento obtido a maior adveio da função pública e, caso não logre êxito, não há que se falar em ato ímprobo. (SIMÃO NETO, 2012, p. 122).

No caso em tela, deve se receber os valores para que o sujeito ativo seja enquadrado nessa hipótese legal, pois, caso não receba muito provavelmente será enquadrado no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (DECOMAIN, 2013, p. 108).

2.4.7. SE TORNAR EMPREGADO DE EMPRESA OU PESSOA QUE TENHA INTERESSE NAS ATRIBUIÇÕES DO AGENTE PÚBLICO

O inciso em questão impôs ao administrador público a impossibilidade de tirar proveito de suas atribuições com a finalidade de beneficiar terceiros em detrimento do interesse público (SPITZCOVSKY, 2009, p. 34).

Não pode, por óbvio, um agente público exercendo seu cargo prestar consultoria, ou, algo próximo disso, a algum interessado (FIGUEIREDO, 2009, p. 91).

Inclusive, existem as previsões constitucionais, as quais estabeleceram a quarentena para ex-administradores públicos e que podem ser consideradas espécies de prevenção quanto a essas práticas (SPITZCOVSKY, 2009, p. 35).

2.4.8. RECEBER VANTAGEM ECONÔMICA PARA INTERMEDIAR OU APLICAR VERBA PÚBLICA

A norma visou proteger as práticas de cobrança das famosas “participações”, ou seja, uma forma de extorsão que ocorre em largas proporções no Brasil (FIGUEIREDO, 2009, p. 92).

Mesmo que a liberação a ser efetuada seja lícita, não pode o agente público exigir vantagem econômica para fazê-lo (FIGUEIREDO, 2009, p. 92).

2.4.9. *RECEBER VANTAGEM ECONÔMICA PARA OMITIR ATO DE OFÍCIO*

O inciso em tela trata de prática de conduta omissiva no sentido de não realizar os atos que estaria obrigado a fazer de ofício em função do recebimento de vantagem econômica (SPITZCOVSKY, 2009, p. 37).

2.4.10. *INCORPORAR E USAR EM PROVEITO PRÓPRIO BENS, VERBAS E VALORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO SEU PATRIMÔNIO*

Percebe-se grande similaridade entre os incisos XI e XII do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa.

Isso porque, como já mencionado, o administrador público não é dono dos bens que gerencia em função do cargo e, portanto não pode obter vantagem patrimonial ao agrega-los em seu patrimônio (típica figura de peculato) ou, ainda, experimentar qualquer vantagem patrimonial indevida em razão de suas atribuições na Administração Pública (SPITZCOVSKY, 2009, p. 38/39).

Não se pode confundir as condutas aqui previstas com aquelas existentes no art. 10º, incisos I e II da Lei de Improbidade Administrativa, pois, no segundo caso temos que o agente público permite, facilita ou concorre com um terceiro que utiliza ou incorpora bens públicos (PAZZAGLINI FILHO, 1999, p. 74).

Vistos todos os incisos do art. 9º cumpre analisar os atos de improbidade administrativa que causem dano ao erário, ou seja, aqueles previstos no bojo do art. 10º da Lei de Improbidade Administrativa.

2.5. O ART. 10 DA LEI 8.429/92

Ainda, se encontra na Lei 8.429/92 os atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário. Veja-se:

“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;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)
- 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 ilicitamente;
- 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; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)
- XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)
- XVI a XXI - (Vide Lei nº 13.019, de 2014)”

Aqui, como se infere do *caput* do artigo acima colacionado, precisa existir um efetivo dano ao erário proveniente da ação ou omissão praticada pelo sujeito ativo do ato ímprobo (DECOMAIN, 2014, 121).

Importante, também, destacar que a expressão utilizada pelo legislador com o uso das palavras “lesão ao erário” não se confunde com a expressão “patrimônio público”, pois, esta última envolve um conceito mais amplo (compreende os bens e os interesses econômicos) enquanto a primeira expressão se refere somente aos recursos financeiros advindos dos cofres públicos (NEVES, 2014, p. 162).

Essa diferenciação conceitual se mostra essencial, posto que, alguns autores entendem que o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa é aplicável nos casos de qualquer dano ao patrimônio público (ALVES, 2011, p. 311) e, para outros, devido ao emprego da expressão “erário”, se aplica somente para os danos de natureza econômica (COPOLA, 2011, p. 97).

Ao que se denota da própria Lei de Improbidade Administrativa (LIA), o ato de improbidade estará configurado mesmo quando for culposa a conduta que causou o dano ao erário. O legislador entendeu por incluir a conduta culposa nesse caso, pois, acreditou que o administrador não poderia ser negligente e se o for estará atuando com desonestidade e em desacordo com o princípio da eficiência administrativa, sendo certo que o próprio inciso X do art. 10 da Lei de Improbidade demonstra isso (MAZZILI, 2002, p. 186).

Muito embora se fale do enquadramento, nesse artigo, de condutas culposas o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que deve estar configurada, no mínimo, a denominada culpa grave (REsp 1420979).

Por fim, destaca-se que as hipóteses previstas nos incisos do artigo em tela são meramente exemplificativas sendo que outras atuações ou omissões poderão ser enquadradas nessa hipótese desde que causem danos ao erário (DECOMAIN, 2014, p. 123).

Cumprido, do mesmo modo como foi feito no artigo anterior, observar os incisos do art. 10º da Lei de Improbidade Administrativa.

2.5.1. FACILITAR OU CONCORRER PARA QUE TERCEIRO INCORPORE OU UTILIZE BENS PÚBLICOS

Como já mencionado, os incisos I e II do art. 10º da LIA possuem certa similitude com os incisos XI e XII do art. 9º da mesma lei, porém, ao invés de atingir o resultado “enriquecimento ilícito” aqui se atinge o resultado dano ao erário, pois, há verdadeira subtração dos bens públicos e acréscimos nos bens de terceiros (FIGUEIREDO, 2009, P. 99).

2.5.2. CONTRIBUIÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE BENS OU VALORES DO ACERVO PATRIMONIAL DAS ENTIDADES ABRANGIDAS PELA LEI E EM DESACORDO COM ESTA

Quanto a esse ponto cumpre dizer que o legislador entendeu por punir os agentes que contribuir para que terceiros utilizem bens públicos sem a observância das formalidade legais ou regulamentares, ou seja, transfere o uso de bens públicos sem concessão, autorização, permissão, dentre outros (SPITZCOVSKY, 2009, p. 46).

2.5.3. DOAR BENS OU VALORES PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO PÚBLICO DAS ENTIDADES PROTEGIDAS POR LEI

Da mesma forma que no inciso anterior, não pode o administrador público doar bens ou valores pertencentes ao patrimônio público sem as formalidades previstas em lei (SPITZCOVSKY, 2009, p. 47).

2.5.4. ALIENAÇÃO DE BENS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO POR PREÇO DESPROPORCIONAL AO DE MERCADO

Não pode o administrador alienar bens ou prestar serviço público sem uma pesquisa prévia de preços a instruir o procedimento administrativo para tanto, a exemplo de uma comparação ao preço praticado pelo mercado. Muito embora seja similar à previsão contida nos, já mencionados, art. 9º, II e III, não se exige aqui a comprovação de percepção de vantagem econômica pelo agente público (SPITZCOVSKY, 2009, p. 47).

Essa hipótese prejudica a Administração, visto que, esta adquirirá bens por um preço maior ou os alienará a um preço menor (SPITZCOVSKY, 2009, p. 47).

2.5.5. REALIZAR OPERAÇÕES FINANCEIRAS SEM OBSERVAR AS NORMAS LEGAIS OU ACEITANDO GARANTIA INIDÔNEA

Se considera ato ímprobo o praticado por agente público voltado contra as finanças, ou seja, que obstem a obtenção de recursos, frustrem as operações de crédito, dentre outras. Também é ato ímprobo aceitar garantia insuficiente para a concessão de determinado crédito financeiro (SIMÃO NETO, 2012, p. 141).

2.5.6. CONCEDER BENEFÍCIO FISCAL SEM OBSERVAR AS NORMAS LEGAIS OU REGULAMENTARES

Na mesma esteira, conceder benefício fiscal sem observar a legislação e regulamentação em vigência é um ato ímprobo (SIMÃO NETO, 2012, p. 142).

2.5.7. FRUSTRAR A LICITUDE DE PROCESSO LICITATÓRIO OU DE PROCESSO SELETIVO PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, OU DISPENSÁ-LOS INDEVIDAMENTE;

Considera-se um ato ímprobo frustrar uma licitação ou dispensá-la indevidamente. Isso significa que ao se fugir do objetivo desse procedimento administrativo, ou seja, de obter a melhor proposta para a Administração Pública está se enquadrando em uma das hipóteses de ato ímprobo que gera dano ao Erário (SPITZCOVSKY, 2009, p. 55-84).

2.5.8. ORDENAR OU PERMITIR A REALIZAÇÃO DE DESPESAS NÃO AUTORIZADAS EM LEI OU REGULAMENTO

Veda-se aqui que o administrador administrativo fuja do plano orçamentário e faça gastos imprevistos (FIGUEIREDO, 2009, p. 111).

2.5.9. AGIR NEGLIGENTEMENTE NA ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS OU RENDA, BEM COMO NO QUE DIZ RESPEITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO;

Como o próprio inciso X dispõe, não pode o agente público agir de forma desonesta na arrecadação de tributos ou renda e na conservação do patrimônio público de modo a causar dano ao erário (SIMÃO NETO, 2012, p. 152).

2.5.10. LIBERAR VERBA PÚBLICA SEM A ESTRITA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS PERTINENTES OU INFLUIR DE QUALQUER FORMA PARA A SUA APLICAÇÃO IRREGULAR;

Aqui, mais uma vez, não pode o administrador público fugir dos valores previstos pela lei orçamentária, afinal, a liberação de verbas públicas advém de um procedimento extremamente regrado. O controle, portanto é realizado pelo Congresso Nacional sendo que a Lei 8666/93, ainda, dispõe um procedimento a ser seguido para que sejam realizados os pagamentos de despesas (FIGUEIREDO, 2009, p. 112).

2.5.11. PERMITIR, FACILITAR OU CONCORRER PARA QUE TERCEIRO ENRIQUEÇA ILICITAMENTE;

Importante destacar que esse inciso não se confunde com as previsões contidas no art. 9º da Lei 8.429/92. Isso porque, aqui o que se visa é evitar os denominados “esquemas”, ou seja, o dispositivo ora analisado pretende abranger também a ação do agente que elege terceiros para serem beneficiados ao invés de figurar como o enriquecido ilicitamente (FIGUEIREDO, 2009, p. 113).

2.5.12. 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;

Mais que correto, visto que, partindo-se do princípio que o Administrador Público deve preservar o interesse Público o mesmo não pode permitir que terceiros se utilizem de equipamentos públicos para atingirem objetivos particulares. Aqui há diferença com o exposto no inciso IV do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, pois, é um terceiro e não o próprio agente público que se beneficia (SPITZCOVSKY, 2009, p. 91-92).

2.5.13. 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;

Um dos negócios jurídicos que pode ser firmado pela Administração Pública é o denominado contrato de gestão associada, o qual consiste em uma forma de prestação de serviço público com a união de entidades federativas. (SIMÃO NETO, 2012, p. 158).

Não observar as formalidades legais para fazê-lo, consiste, portanto, em um ato ímprobo.

2.5.14. CELEBRAR CONTRATO DE RATEIO DE CONSÓRCIO PÚBLICO SEM SUFICIENTE E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, OU SEM OBSERVAR AS FORMALIDADES PREVISTAS NA LEI.

Não pode o administrador celebrar contrato de rateio sem a dotação orçamentária prévia, ou seja, deve seguir as normas que disciplinam os denominados consórcios públicos. (SPITZCOVSKY, 2009, p. 94).

2.5.15. *A PREOCUPAÇÃO COM RELAÇÃO A FIGURA DAS PARCERIAS;*

Os incisos XVI a XXI foram incluídas pela Lei 13.019/14 e tratam, basicamente, da composição de parcerias público e privadas sem a devida observância da Lei 11.079/04 e que, conseqüentemente causarão dano ao Erário.

2.6. O ART. 11 DA LEI 8.429/92

O art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa prevê a hipótese de se incorrer em improbidade administrativa ao se agir em desconformidade com os princípios da Administração Pública.

Conforme se denota, os incisos desse artigo são auto explicativos e, portanto, não há que se analisá-los um por um. Veja-se:

“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 - (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - (Vide Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)”

O artigo supra colacionado diz respeito aos atos de improbidade administrativa residuais, posto que, não existem ganhos patrimoniais por parte dos sujeitos ativos, bem como, não se fala em dano patrimonial ao Erário (PAZZAGLINI FILHO, 1999, p. 112).

Se denota, ainda, que o artigo em tela visa proteger, em especial, os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência, pois, os valores previstos no *caput* do art. 11 da LIA coincidem diretamente com os referidos princípios (honestidade e lealdade às instituições estão contidas na moralidade administrativa, imparcialidade está ligada à impessoalidade). Portanto, entende-se que nesse caso os incisos, da mesma forma que no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, são meramente exemplificativos (DAL BOSCO, 2004, p.149).

Para alguns doutrinadores existe o denominado dever de fidelidade, o qual pode ser comparado à lealdade, onde os servidores públicos deverão atuar de acordo com os interesses do Estado e não podem atuar como simples cumpridores de ordens. Veja-se (CRETELLA JÚNIOR, 1967, p. 370/371):

“não procede o funcionário como se fosse mera peça anônima e automática do aparelho administrativo; ao contrário, como ser humano livre, dotado de princípios morais, coloca todas as qualidades de que dispõe - energia, dedicação, entusiasmo, boa vontade, espírito de cooperação, sinceridade, patriotismo - a serviço de uma causa - a causa pública - observando fielmente os preceitos legais, colocando a pátria e as instituições acima de tudo, cooperando com os companheiros de trabalho para que o Serviço Público se processe de modo contínuo e ininterrupto.”

Assim, os servidores públicos devem atuar com boa vontade para que se atinja uma boa Administração, inclusive, se opondo fortemente ante àqueles que queiram prejudicar esse objetivo (MASAGÃO, 1974, p. 219).

Entende-se, portanto que a devoção do servidor público deve ser com relação à instituição e o serviço que lhe foi afeto pela organização administrativa e não com partidos políticos ou com o detentor do poder (MELLO, 1974, p.468).

Quanto à ofensa à legalidade, segundo George Sarmento (2002, p. 110), não basta simplesmente atuar em desrespeito com o disposto pela legislação, essa atuação deve gerar uma possibilidade de causar risco de dano ao Erário, bem como, deve advir de desonestidade (doloso) ou intolerável incompetência do administrador público e, portanto, a simples interpretação errônea de determinado dispositivo legal não pode ser punida como ato de improbidade.

Desse modo, só se demonstra viável a punição dos atos de improbidade previstos pelo art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa se os mesmos forem praticados dolosamente. Veja-se Eurico Bitencourt Neto (2005, p. 114):

“Em se tratando de atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, pode inexistir resultado material danoso - enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário - e, ainda assim, estar configurado ato de improbidade. Neste caso, também fundamental tenha havido dolo, já que o que a norma tem em vista é a desonestidade, a deslealdade, a má-fé do agente público para com os valores essenciais do

sistema jurídico. A violação de deveres fundamentais, para que cause dano ao patrimônio moral do Estado, deve ter consigo o comportamento desonesto do administrador público. Desonestidade pressupõe intenção.”

Isto posto, quando os agentes dolosamente atuam com afronta aos princípios da Administração Pública essas condutas, também, podem ser consideradas atos de improbidade administrativa.

2.7. AS SANÇÕES PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE

São previstas tanto na Constituição Federal quanto na própria Lei de Improbidade Administrativa as sanções aplicáveis de acordo com as condutas ilícitas praticadas pelos agentes.

Na Magna Carta, o art. 37, § 4º prevê que os atos de improbidade administrativa serão punidos com 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.

Assim, a Lei 8.429/92 veio a estabelecer as minúcias das punições previstas constitucionalmente, bem como, trouxe novas categorias de sanções.

Nesse contexto, cumpre trazer o art. 12 da LIA integralmente:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração

percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Observa-se que, ante a prática das condutas previstas pelo art. 9º da LIA, o sujeito ativo poderá ser punido com a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Aqui, percebe-se que, sempre quando houver o enriquecimento ilícito, os bens e patrimônios acrescidos no patrimônio do agente serão perdidos podendo ser decretados indisponíveis conforme os comandos previstos nos arts. 6º e 7º da LIA (NEVES, 2014, p. 78).

No tocante aos atos de improbidade que causem dano ao erário as punições passíveis de serem aplicadas são: ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Da mesma forma que no inciso anterior, o dano deve ser ressarcido integralmente pelo agente que praticou a conduta ímproba, bem como, permite-se a indisponibilidade dos bens do acusado suficientes para garantir a dívida, nos termos do art. 7º, *caput* e incisos (NEVES, 2014, p. 82).

Já quanto aos atos que vão de encontro com os princípios da Administração Pública as punições previstas são: ressarcimento integral do dano, se existir, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Da mesma forma que o próprio art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa possui caráter residual, o inciso III do art. 12, também, possui, pois, só serão aplicadas as sanções ali previstas se inexistirem enriquecimento ilícito ou dano ao erário (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 279).

Quanto ao inciso III do art. 12 da LIA cumpre observar que o próprio legislador, de certo modo, “admitiu” não ter feito as corretas divisões dos atos ímprobos nos bojos dos artigos 9º a 11 da LIA, isso porque, traz no mencionado inciso a hipótese de ressarcimento integral do dano ao Erário. Ora, geralmente, quando há dano ao Erário a conduta se enquadraria no art. 10º e não no 11, porém, existe a hipótese de frustrar-se a licitude de concurso público que acabará por gerar dano ao Erário (DECOMAIN, 2014, p. 233/234).

Nesse ponto, Juarez Freitas (1999, p. 117) entende que o dano a ser ressarcido quando se tratar de hipótese prevista no art. 11 será compensado pela possibilidade de se fixar multa civil e não com a devolução dos valores percebidos pelo beneficiário do ato.

2.7.1. DA PERDA DE BENS E VALORES

Em todas as punições se percebe que existe menção à perda de valores e bens que foram acrescentados ilicitamente ao patrimônio.

A perda desses valores e bens, conforme a doutrina, não possui natureza punitiva, mas, natureza compensatória tanto que, em caso de falecimento do sujeito ativo, seus herdeiros responderão por essa obrigação até o limite de sua herança (FERRARESI, 2011, p. 139).

Importante salientar que a reparação em tela deve se dar em cima de bens adquiridos após a prática do ato de improbidade. Logicamente que o patrimônio anterior pode ser utilizado para ressarcir o erário como prevê o art. 593 do CPC, porém, a perda de valores e bens adquiridos ilicitamente deve se dar através dos objetos que decorram do ato ímprobo, ou seja, obtidos em função do ato praticado (ANDRADE, 2011, p. 705).

Inclusive, mesmo os bens transferidos de forma lícita a terceiros serão objeto de restituição, pois, em vários casos de improbidade os agentes utilizam-se dos denominados, popularmente, “laranjas” (OLIVEIRA, 2009, 441-442).

2.7.2. DO RESSARCIMENTO INTEGRAL

No tocante ao ressarcimento integral, essa sanção prevista pelo art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa não difere em nada das sanções previstas na ação popular ou na ação civil pública. Conforme o entendimento doutrinário, a referida sanção não possui caráter punitivo e sim reparatório (SOBRANE, 2010, p. 156).

No passado, era aceitável que a pessoa jurídica de direito pública sofresse danos de ordem moral e, nesses casos, o agente seria condenado a ressarcir o erário pelos danos morais causados (GARCIA, 2013, p. 751).

Ocorre, porém, que esse entendimento há muito foi mudado e, assim, decidiu-se que as pessoas jurídicas não sofrerão danos morais, nesses casos, restando prejudicado qualquer pleito nesse sentido (GARCIA, 2013, p. 751).

Na mesma esteira, a multa civil, apesar de posições doutrinárias em contrário, não pode ser considerada uma compensação moral, posto que, as multas, como cediço, possuem natureza punitiva e não de ressarcimento (SALLES, 2010, p. 163-166).

Percebe-se que, conforme o art. 18 da LIA, tanto na sanção de perda de valores e bens quanto na sanção de ressarcimento integral os pagamentos ou as reversões de bens e valores se darão em favor da pessoa jurídica lesada.

2.7.3. DA PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA

Quanto às sanções de perda da função pública cumpre dizer que o legislador trouxe a hipótese de se operar a extinção da relação jurídica existente entre a pessoa jurídica lesada e o agente público praticante do ato ímprobo. Por óbvio, essa sanção não pode ser aplicada ao terceiro que por ventura se beneficie ou seja partícipe do ato praticado (NEVES, 2014, p. 389-390).

Essa sanção, conforme a inteligência do art. 20 da LIA, só poderá ser aplicada após o trânsito em julgado da sentença que considere o agente público ímprobo.

Existe grande discussão a respeito da perda da função pública no tocante à sua aplicação, isso porque uma parcela da doutrina acredita que o legislador quis se referir à perda da função pública exercida à época da prática do ato ímprobo (OLIVEIRA, 2009, p. 298-299).

Por outro lado, a maior parte dos doutrinadores entende que o vencido na ação de improbidade administrativa perderá qualquer cargo que esteja exercendo quando do trânsito

em julgado da decisão, ou seja, não necessariamente precisaria ser o mesmo cargo que ocupava à época dos fatos (OSÓRIO, 1998, p. 259).

Outro ponto polêmico está no fato de o servidor público se aposentar e vir, após a aposentadoria, a ser condenado em face de um ato praticado quando no exercício de suas funções.

Aqui, parte da doutrina entende que o juiz deverá “cassar” a aposentadoria e decretar a perda da função pública (FERRARESI, 2011, p. 145) e a outra parte entende que se terão duas relações jurídicas distintas, quais sejam a aposentadoria e a função pública, e que estas não se comunicam e, assim, em função de ausência de previsão de cassação de aposentadoria na Lei 8.429/92, não haveria como se punir o infrator com a perda previdenciária (SANTOS, 2009, p. 161).

O último ponto de destaque acerca dessa sanção se refere à possibilidade de agentes políticos serem passíveis de punição com a perda de seus cargos.

Nesse ponto, alguns doutrinadores (corrente minoritária) entendem que qualquer agente político estará sujeito a perder sua função pública em razão de sentença transitada em julgado em ação de improbidade administrativa (MARQUES, 2010, p. 134).

Para esses doutrinadores, a explicação para essa aplicação geral da penalidade de perda de cargo está contida no art. 37, § 4º da CF que deveria ser interpretada com isonomia para todos os agentes públicos (OLIVEIRA, 2009, p. 302-303).

Lado outro, a corrente majoritária entende que a punição não pode ser aplicada a todo e qualquer agente político isonomicamente. Isto porque, a título de exemplo, a própria Constituição estabelece forma especial para que o Presidente da República, deputados federais e senadores (também se estende aos deputados estaduais em função do art. 27, § 1º da CF) percam seus cargos, no caso do primeiro por meio de *impeachment* (art. 85 e 86 da CF) e nos outros casos por decisão da Câmara ou do Senado (art. 55 da CF), pois, estes gozam de prerrogativas especiais (DI PIETRO, 2014, p. 912/ 913).

Os membros da magistratura, Ministério Público e aqueles que fazem parte dos Tribunais de Contas, os quais exercem cargos vitalícios, também podem ser punidos com as perdas de seus cargos, desde que, exista sentença transitada em julgado nesse sentido (NEVES, 2014, p. 110).

A discussão que paira aqui diz respeito à competência para aplicação das sanções de improbidade administrativa.

Para alguns doutrinadores a competência seria dos Juízos de primeiro grau em razão de inexistir foro por prerrogativa de função na LIA (GARCIA, 2014, 510-511).

Outros entendem que as sanções de improbidade administrativa podem ser aplicadas pelo Juízo de primeiro grau, porém, a que se refere à perda do cargo não, pois, as Leis Orgânicas das Carreiras são claras em dizer que a perda de cargo, no caso de membros da magistratura e do Ministério Público, só pode ser julgada pelos respectivos Tribunais (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1006).

O STF vem adotando essa segunda posição conforme pode se observar no Informativo de Jurisprudência 498.

Quanto à suspensão dos direitos político há que se destacar que a própria Constituição Federal, em seu art. 15, V, prevê a possibilidade de determinada pessoa ter tolhidos seus direitos políticos em caso de improbidade administrativa.

A doutrina entende que, nos casos de improbidade administrativa, o magistrado deve deixar expresso que o condenado perderá seus direitos políticos, diferentemente do que ocorre em caso de condenação penal transitada em julgado (ANDRADE, 2011, p. 731).

A aplicação dessa sanção depende do trânsito em julgado, nos moldes do art. 20 da LIA.

Essa sanção não necessariamente deve ser aplicada em conjunto com a perda do cargo, porém, para aqueles agentes que exerçam cargos eletivos, ou seja, os agentes políticos isso ocorrerá, pois, perdendo os seus direitos políticos não há como se continuar a ocupar mandato eletivo (OLIVEIRA, 2009, p. 305).

A LIA estabelece uma mensuração da pena variada para cada tipo de conduta ímproba, ou seja, para os atos previstos no art. 9º se aplica uma suspensão de direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos, para os atos previstos no art. 10º a suspensão a ser aplicada é a de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e, por fim, para os atos previstos no art. 11 se aplica uma suspensão que varia de 3 (três) a 5 (cinco) anos, conforme o previsto nos incisos do art. 12 da LIA.

Ao se verificar a sentença transitada em julgado com essa sanção, o Tribunal deverá comunica-la ao Juiz Eleitoral ou Tribunal Regional Eleitoral do domicílio do condenado para se efetivar o cancelamento de sua inscrição eleitoral. Findado o prazo de punição o agente ímprobo retoma seus direitos políticos de forma automática.

Uma questão que chama atenção na aplicação da sanção em tela é a sua aplicação em concurso formal ou material em conjunto com outra pena de suspensão de direitos políticos. Nesses casos, entende-se que é vedada a cumulação de sanções de suspensão dos direitos políticos, pois, fere a própria Constituição Federal em seus artigos 15, V e 37, §4º (ZAVASCKI, 2006, p. 121).

Dessa forma, mesmo se o agente ímprobo se enquadrar em mais de um dos artigos, de forma contemporânea, ocorrerá a subsunção e, portanto, a conduta mais grave absorverá as mais leves (CARVALHO FILHO, 2011, 1007).

2.7.4. DA MULTA CIVIL

A próxima sanção existente na LIA é a aplicação de multa civil, a qual visa desestimular e desencorajar os possíveis sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa onde fica claro que, além das demais punições possíveis de serem aplicadas, o agente poderá sofrer sanções em seu patrimônio (SALLES, 2010, p. 163).

Não pode se confundir a multa aplicada nos casos de improbidade administrativa com as astreintes isso porque, a multa aplicada ao caso não tem a natureza de coagir o condenado a cumprir uma ordem jurisdicional, mas, punir o infrator (MARINONI, 2013, p. 429).

Conforme se vislumbra no bojo da Lei 8.429/92 o legislador previu em cada caso o valor máximo para a multa a ser aplicada, ou seja, para os casos de enriquecimento ilícito a multa pode chegar até três vezes o valor patrimonial obtido ilicitamente; para os casos de dano ao erário o valor máximo corresponderá em até duas vezes o dano causado; e nos casos de afronta aos princípios da Administração Pública a multa pode chegar a até cem vezes o valor da remuneração que o agente percebia.

Os magistrados, ao procederem com a fixação desta pena deverão se pautarem nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e a pessoa jurídica de direito pública atingida pela conduta receberá esses valores (DECOMAIN, 2013, p. 212 - 8.1.5).

No caso de o condenado não proceder ao pagamento da multa este será incluído na dívida ativa e será cobrado mediante execução fiscal e a obrigação, dado o caráter punitivo da sanção em questão, se extinguirá ou com o pagamento ou com a morte do condenado (PAZZAGLINI FILHO, 2011, p. 146).

2.7.5. DA PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DE RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO

A última sanção prevista é a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Aqui, o legislador entendeu que o sujeito que foi condenado por improbidade administrativa não pode reunir as condições de confiança com a finalidade de que contrate com o poder público. Entende-se que nessa sanção existe um caráter punitivo indireto (SOBRANE, 2010, p. 163).

Aqui existem controvérsias no sentido de que a proibição se aplicaria tão somente à pessoa jurídica lesada pela conduta do agente ou se a todas as pessoas jurídicas de direito público, sendo esta última o entendimento majoritário da doutrina (FAVRETO, 2010, 186-187).

A vedação ao recebimento de incentivos fiscais ou creditícios só alcança os benefícios fiscais diretos entre a Administração Pública e o condenado por improbidade administrativa, ou seja, os benefícios gerais (dirigidos a um determinado grupo, classe ou categoria de pessoas) não são atingidos por essa penalidade (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1008).

O legislador, preocupado com a possibilidade de o agente ímprobo se esconder por trás de empresas para praticar essas condutas ilícitas, resolveu incluir no permissivo legal a possibilidade de que esta punição alcance as empresas em que o sujeito ativo da improbidade administrativa seja sócio majoritário.

Conforme se percebe, a própria LIA estabelece o tempo de aplicação da sanção em tela de acordo com o ato ímprobo praticado pelo sujeito ativo do ato de improbidade administrativa.

Ocorre que, pelo fato de o legislador não ter disposto o prazo mínimo de sanção e existe discussão doutrinária no sentido de que seria uma punição gradativa pelo prazo máximo previsto na lei ou se deveria aplicar literalmente o prazo ali previsto.

Dessa forma, alguns doutrinadores entendem que ao aplicar a pena o julgador deverá elevar em consideração o dano causado e o proveito obtido ao praticá-lo para fins de obter uma graduação (OLIVEIRA, 2009, p. 320).

Porém, outros doutrinadores entendem que não há gradação e se deve aplicar a pena ali prevista (MARQUES, 2010, 139).

3. A POSSIBILIDADE DE SE APLICAR A COLABORAÇÃO PREMIADA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1. DA INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DA LEI DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Existem diversos meios de interpretação da norma e, dentre eles, se encontra a interpretação teleológica.

A interpretação teleológica pode ser classificada como sendo (FERRAZ JR., 2003, p. 292-293):

“O pressuposto e, ao mesmo tempo, a regra básica dos métodos teleológicos é de que sempre é possível atribuir um propósito às normas. De fato, isso nem sempre é claro e muitas vezes nos levaria a perplexidades. Existem normas costumeiras para as quais é difícil encontrar propósitos e finalidades. O longo uso com o sentimento da obrigatoriedade instaura uma rede de disciplinas sem que possamos encontrar nelas alguma intenção. Apesar disso, para obter a neutralização da carga emocional, é preciso encontrar essas finalidades ou, ao menos, postulá-las.

No direito brasileiro, a própria Lei de Introdução ao Código Civil, em seu art. 5º, contém uma exigência teleológica: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” As expressões fins sociais e bem comum são entendidas como sínteses éticas da vida em comunidade. Sua menção pressupõe uma unidade de objetivos do comportamento social do homem. Os “fins sociais” são ditos do *direito*. Postula-se que a ordem jurídica, em sua totalidade, seja sempre um conjunto de preceitos para a realização da sociabilidade humana. Faz-se mister assim encontrar nas leis, nas constituições, nos decretos, em todas as manifestações normativas seu *telos*(fim), que não pode jamais ser anti-social. Já o “bem comum” postula uma exigência que se faz à própria sociabilidade. Isto é, não se trata de um fim do direito, mas da própria vida social (cf. Ferraz Jr., 1978, v. 10).”

Com esse pensamento em mente devemos analisar a questão trazida pela Lei de colaboração premiada e observar o que o legislador quis atingir ao formulá-la.

Nesse contexto, em território brasileiro, a colaboração premiada (antiga delação premiada) surgiu com o viés de dismantelar o crime organizado e para impedir que os infratores continuassem imunes (GREGHI, 2009).

Portanto, entende-se que o legislador tentou acabar com as organizações criminosas, independentemente, de onde se estas estão localizadas no seio da Administração Pública.

Desse modo, se a colaboração premiada permitiu que se encontrasse uma organização criminosa na Administração Pública atingiu o seu objetivo e, assim, em tese, deveriam ser aplicados os benefícios ao colaborador.

3.2. DO CARÁTER PUNITIVO DAS SANÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em que pese a lei de improbidade administrativa não ser considerada uma lei criminal ela estaria em um meio-termo entre o tipo penal e um ilícito administrativo (BUENO, 2001, p. 292-293).

Nesse contexto, mesmo sendo considerada uma lei civil por não conter penas privativas de liberdade, a lei 8.429/92 deve ser interpretada de forma equivalente às leis penais. Isso porque sua aplicação suprime direitos aplicando as penalidades previstas em lei (FIGUEIREDO, 2000, p.151).

Segundo Régis Fernandes de Oliveira (2005, p. 19), isso ocorre por inexistirem diferenças, quanto ao conceito de antijuridicidade, entre os ilícitos civis, criminais e administrativos. Veja-se:

“O conceito de antijuridicidade é comum aos diversos ramos do direito; pertence à teoria geral do direito. Por isso não se distinguem os ilícitos civil, criminal e administrativo, em sua essência; ontologicamente, são uma e mesma coisa.”

Na mesma esteira entendem Heraldo Garcia Vitta (2003, p. 30) e Nelson Hungria, 1991, p.17), os quais aduzem que a ilicitude jurídica é uma coisa só, ou seja, o dever jurídico. Trata-se, portanto, de um conceito lógico-jurídico universal.

Portanto, inexistente uma diferenciação substancial no tocante a uma pena e uma sanção administrativa. Faz-se *mister* trazer o seguinte entendimento (HUNGRIA, 1991, p. 17):

“Se nada existe de substancialmente diverso entre ilícito administrativo e ilícito penal, é de negar-se igualmente que haja uma pena administrativa essencialmente distinta da pena criminal.

Há também uma fundamental identidade entre uma e outra, posto que pena, seja de um lado, o mal infligido por lei como consequência de um ilícito e, por outro lado, um meio de intimidação ou coação psicológica na prevenção contra o ilícito. São *species* do mesmo *genus*. Seria esforço vão procurar distinguir, como coisas essencialmente heterogêneas, *e.g.*, a multa administrativa e a multa de direito penal. Dir-se-á que só esta é conversível em prisão; mas isto representa maior gravidade, e não diversidade de fundo. E se há sanções em direito administrativo que o direito penal desconhece (embora nada impediria que as adotasse), nem por isso deixam de ser penas, com o mesmo caráter de contragolpe do ilícito à semelhança das penas criminais.”

Ante aos entendimentos supracitados, pode-se inferir que os ilícitos, em todas as searas (cível, administrativa e penal), são punidos por uma mesma *ratio juris*. Óbvio, que o Estado não pode punir de forma indiscriminada em qualquer das searas mencionadas por força do princípio do Estado de Direito o que faz com que possa se aplicar as teorias do direito penal em quaisquer outras categorias de ilícitos (CASSAGNE, 1995, p.84).

Por tal fato, diversos princípios aplicáveis na esfera penal devem ser aplicados na improbidade administrativa, ante ao caráter restritivo de direitos das sanções a serem aplicadas por parte do Estado (FERREIRA, 2001, p. 61).

CONCLUSÃO

Conforme se observou ao longo do presente trabalho, a figura da colaboração premiada surgiu com o intuito de que fossem desmanteladas as organizações formadas com o espreque de praticar ilícitos.

Isso porque, esse tipo de associação, com o passar dos anos, foi se aprimorando de forma que atingiu um patamar de grande complexidade (até mesmo em função da globalização e facilitação dos meios de comunicação).

Por meio desse instituto àquele membro da organização criminosa que colabore com o Estado e, conseqüentemente, auxilie ao desmantelamento da célula de que fazia parte são oferecidas benesses como, por exemplo, o perdão judicial, a redução da pena em até 2/3 quando esta for privativa de liberdade ou, ainda, a substituição da pena privativa de liberdade por uma pena restritiva de direitos, a qual, indubitavelmente, é mais branda.

Veja-se, conseqüentemente, que o instituto em análise é aplicado na área do direito penal, a qual, como cediço, se trata de uma seara aplicada com o viés de punir um determinado agente quando este pratica determinado ilícito.

Entretanto, o que se observa, atualmente, é que não se aplicam as benesses mencionadas àqueles que colaboram com o poder público com a finalidade de desmantelar organizações criminosas que estão instaladas no seio da Administração Pública.

Com isso em mente, deve se observar que a colaboração premiada não vem sendo observada nos casos de improbidade administrativa, os quais foram previstos pela Lei de Improbidade Administrativa com o viés de punir aqueles agentes públicos que agem em desacordo com a moralidade administrativa e, assim, acabam por não tratar a coisa pública de forma adequada.

Ora, não se olvida que no âmbito da Administração Pública encontram-se sim organizações criminosas com o viés de praticarem ilícitos em relação aos bens públicos como, a título de exemplo, com o objetivo de desviar-se verbas públicas.

Com efeito, é evidente que devem ser combatidas essas práticas, sendo certo que a colaboração premiada seria extremamente útil.

Inclusive, interpretando-se teleologicamente a lei de organização criminosa, a qual tratou de pormenorizar a colaboração premiada, observa-se que o legislador intentou tão-somente combater as organizações que buscam praticar atos ilícitos independentemente se esta se localiza dentro da Administração Pública ou fora desta.

É inegável que tanto a improbidade administrativa quanto a área do direito penal são meios estatais que são aplicados na busca de se sancionar um agente ilícito, ou seja, possuem em comum a presença de um agente e da prática de um ato ilícito.

Portanto, as duas áreas supracitadas possuem certa similaridade, pois, tratam de atos antijurídicos, independentemente de versarem a respeito de ilícitos civis, criminais ou administrativos.

Em face da referida similaridade, são aplicáveis na esfera da improbidade administrativa diversos princípios da esfera penal, por exemplo, o princípio da tipicidade, aplicação da lei mais favorável, princípio da culpabilidade, proporcionalidade da pena, princípio do *in dubio pro reo*, princípio do *non bis in idem*.

Em ambos os casos (tanto na esfera penal quanto nas esferas administrativa e cível), o aplicador das penalidades deverá observar o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, sob pena de agir de forma discricionária e, por consequência, ir de encontro à legislação em vigor e ao princípio da legalidade administrativa.

Percebe-se, portanto, que há clara semelhança entre as sanções para a prática dos diversos atos de improbidade administrativa, em que pese estas serem restritivas de direitos, e o ramo do Direito Penal.

Nota-se, ainda, que, na maioria das vezes, os atos ímprobos configuram uma infração no âmbito penal, a exemplo do crime de peculato que certamente possui equivalentes na Lei de Improbidade Administrativa.

Com isso em mente, tem-se um fato extremamente curioso, pois, para a prática de um mesmo ato serão observadas regras opostas.

Isso porque, causa estranheza que para um mesmo ato, na esfera penal, se apliquem determinadas benesses enquanto em outra seara, por um mesmo ato, não se possa aplicá-las.

Ora, importante destacar que o ramo do Direito Penal é considerado aquele de última *ratio*, ou seja, de última aplicação por parte do Estado. Por óbvio, portanto, que o Direito Penal é considerado aquele mais gravoso e que deve ter sua aplicação evitada, ou seja, só deverá se aplicar quando inexistir qualquer outro meio eficaz de caráter punitivo.

Nesse contexto, evidente que ao se aplicar um benefício para aquelas punições de última *ratio* o mesmo deve ser aplicado aos casos menos gravosos, ou seja, ilícitos administrativos e cíveis.

Inexiste, assim, qualquer lógica que para nas duas searas não se apliquem os mesmos benefícios.

Ademais, como cediço, em quaisquer esferas punitivas do Estado, devem se ter em mente os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Desse modo, evidentemente, se aplicam aos casos de improbidade os princípios supracitados sendo certo que, para sua correta aplicação, o magistrado levará, também, em consideração a colaboração do réu para dismantelar as organizações criminosas e se efetivamente atingiu-se esse objetivo.

Isso porque, o simples fato de o condenado por improbidade administrativa confessar as práticas dos ilícitos cometido, muitas vezes, possibilita a apuração desses fatos pelo Ministério Público e pelo poder Judiciário.

Dessa forma, a concessão dos benefícios da colaboração premiada é uma questão que deve ser imposta aos aplicadores do direito, pois, vai de acordo com os princípios presentes constitucionalmente e, ainda, com o objetivo do legislador à época da edição da Lei 12.850/13.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de; PAVIONE, Lucas dos Santos. *Leis Especiais - Vol. 23 - Improbidade Administrativa*. 2ªed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/delitosB.pdf>. Acessado em janeiro de 2016.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Novas penas alternativas: análise político-criminal das alterações da Lei n. 9.714/98*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral, 1*. 17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. São Paulo : Saraiva, 2012.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade Administrativa e Violação de Princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BOBBIO, Norberto. MATEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco, 1909- *Dicionário de política* / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998.

BUENO, Cássio Scarpinella. PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL, Constituição da Republica Federativa do Brasil (1988).

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

_____. Lei n. 12850 de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Diário oficial da república do Brasil, Brasília, DF, de 3 de agosto de 2013.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: legislação penal especial, volume 4*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* / José dos Santos Carvalho Filho. 27. ed. rev., ampl. e atual, até 31-12-2013. São Paulo : Atlas, 2014.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Estudios de Derecho Público*. Buenos Aires: De Palma, 1995.

COPOLA, Gina. *A improbidade administrativa no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, José Armando da. *Contorno jurídico da improbidade administrativa*. 3 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Vol. IV - O Pessoal da Administração Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal: parte geral*. Salvador, JusPODIVM, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. Salvador, JusPODIVM, 2012.

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Responsabilidade do Agente Público por Ato de Improbidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

DIPP, Gilson. *A “delação” ou colaboração premiada: uma análise do instituto pela interpretação da lei*. Brasília: IDP, 2015. Disponível no <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks>. Acessado em janeiro de 2016.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. 2. ed. - São Paulo : Dialética, 2014.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. *The Penguin Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books, 1998.

FAVRETO, Rogério. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2010.

FERRARESI, Eurico. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Editora Método, 2011.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito : técnica, decisão, dominação*. 4ª. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. 3º, arts. 37 a 43. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editor, 1991.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa*. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Probidade Administrativa*. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FRANCO, Alberto Silva. *Desmantelamento na delação?*. Âmbito Jurídico. Disponível em: www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/3540.pdf. Acessado em: fevereiro de 2016.

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. *O controle da moralidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa* / Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. 7ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Saraiva, 2013.

GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do Agente Público*. Belo Horizonte: Forum,

2004.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 17. ed. Rio de Janeiro : Impetus, 2015.

GRECO FILHO, Vicente. *Comentários à Lei de Organização Criminosa : Lei n. 12.850/13*. São Paulo: Saraiva, 2014.

GREGHI, Fabiana. *A Delação Premiada no Combate ao Crime Organizado*. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 08 julho. 2009. Acessado em dezembro de 2015.

GUIDI, José Alexandre Marson. *Delação Premiada: no combate ao crime organizado*. 1.ed. São José do Rio Preto: Lemos E Cruz, 2006.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. SP: Companhia das Letras, 1995.

HUNGRIA, Nelson. *Ilícito administrativo e ilícito penal*. Revista de Direito Administrativo, seleção histórica, Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

JESUS, Damásio Evangelista de. *Perdão judicial - colaboração premiada: análise do art. 13 da Lei 9807/99*: primeiras idéias. Boletim IBCCRIM. São Paulo, v.7, n.82, p. 4-5, set. 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

QUEZADO, Paulo. *Delação Premiada*. Fortaleza, 2005.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Legislação criminal especial comentada*. 3. ed., rev., ampl., e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2015.

LYRA, Roberto. *Comentários ao Código Penal – Vol. II*. 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1958.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2013.

MARQUES, Sílvio Antônio. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 2ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: RT, 1974.

MAZZILI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed., rev. e atual. até a Emenda constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro : Forense, 2014.

MORO, Sérgio Fernando. *Considerações sobre a operação manipulite*. Disponível em <http://s.conjur.com.br/dl/artigo-moro-mani-pulite.pdf>. Acessado em janeiro de 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual*. 2.a ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

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

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Forum, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa. Observações sobre a Lei 8.429/92*. 2ª ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

PACHI, Laís Helena Domingues de Castro. *Delação Penal Premial*. São Paulo: PUC, 1992. Monografia (Mestrado em Direito Penal), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. ROSA, Márcio Fernando Elias. FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 3ª. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Aplicação da pena: limites, princípios e novos parâmetros*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *A pessoa jurídica criminosa*. Curitiba, Juruá, 1997.

SALLES, Carlos Alberto de. *Alguns Aspectos Polêmicos das Sanções de Improbidade Administrativa*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso%20PatPublico/Teses/TESE02-Carlos%20Salles-Congresso%20MP-2010-Final.doc>. Acessado em fevereiro de 2016

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. *Improbidade Administrativa. Reflexões sobre a Lei nº 8.429/92*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SARMENTO, George. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SIMÃO NETO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a Lei complementar nº 135 de junho de 2010: Ficha Limpa*. 2ª. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada*. São Paulo: Atlas, 2010.

SPITZCOVSKY, Celso. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. São Paulo: RT, 2006.