

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Célio Júnio Rabelo de Oliveira**

**A impossibilidade de colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.**

**BRASÍLIA, 2016**



**Célio Júnio Rabelo de Oliveira**

**A impossibilidade de colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.**

Artigo científico apresentado em conclusão ao curso de graduação de Direito da Escola de Direito de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Daniel Augusto Mesquita<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Graduado em Direito pela Universidade de Brasília. Possui Mestrado em Constituição e Sociedade pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

## **A IMPOSSIBILIDADE DE COLABORAÇÃO PREMIADA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

### **THE IMPOSSIBILITY OF THE PLEA BARGAINING INSTITUTE IN ADMINISTRATIVE LAWSUITS**

**Célio Júnio Rabelo de Oliveira<sup>2</sup>**

#### **SUMÁRIO**

Introdução. 1. Aproximação entre a ação e o ato de improbidade administrativa e a colaboração premiada. Independência entre as instâncias civil e penal de responsabilidade. Fundo constitucional reitor do sistema punitivo estatal; 2. Natureza jurídica da colaboração premiada. 3. Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa e das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992; 4. Impossibilidade da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa. 4.1. Incoerência da atuação estatal. 4.2. Uso da analogia. Conclusão; Referências.

#### **RESUMO**

Diante do atual sucesso do uso da colaboração premiada no combate à corrupção, pululam no âmbito do Ministério Público teses que objetivam aplicar tal meio de obtenção de prova nas ações de improbidade administrativa. Dessarte, o presente artigo busca identificar, em um primeiro momento, fatores que aproximam a improbidade administrativa da colaboração premiada, bem assim precisar a independência entre as instâncias civil e penal de responsabilidade com a ereção do devido quadro axiológico e constitucional que rege o Estado no exercício de seu poder sancionador. Num segundo momento, o trabalho analisa a natureza jurídica da colaboração premiada, da ação de improbidade administrativa e das sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/1992. Tais análises objetivam demonstrar a incompatibilidade da aplicação de instituto previsto exclusivamente para matéria penal em caso de sanções extrapenais. Ao fim, em linha dialética e dedutiva e à luz das considerações anteriores – que decorrem de pesquisa eminentemente doutrinária –, é feito breve cotejo das principais teses e argumentos que objetivam a aplicação da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa, registrando o atual entendimento dos tribunais que analisaram a questão e, evidentemente, indicando o (des)acerto das posições que versam sobre a hipótese, tangenciando questões como a exigência de previsão legal para a concessão de quaisquer benesses legais, a impossibilidade de aplicação da analogia e da indisponibilidade do interesse público. Na conclusão, registra-se a necessidade de que o Estado de Direito aplique suas leis com base na sua fundamentação material, que é a Constituição da República.

**PALAVRAS-CHAVE:** Colaboração premiada. Improbidade Administrativa.

---

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Escola de Direito de Brasília (EDB). Endereço eletrônico para correspondência: cj12rabelo@hotmail.com.

## ABSTRACT

Given the current success of the plea bargaining institute as a measure against corruption, in the scope of the Public Ministry, appear theses that aim to apply such means of obtaining evidence in administrative improbity lawsuits. Moreover, the present article seeks to identify, at first, aspects that resemble administrative improbity and the plea bargaining institute, as well as to determine the independency between civil and criminal instances of responsibility with the due axiological and constitutional framework that governs the State in the exercise of its sanctioning power. In a second moment, the article analyzes the legal nature of the plea bargaining institute, of the administrative improbity lawsuit and also the sanctions of art. 12 of Law 8.429/1992 of Brazilian Law. Such analysis aims to demonstrate the incompatibility of the application of the institute which was made exclusively for criminal matters in case of extra criminal sanctions. Finally, in the light of previous considerations - which derive from an eminently doctrinal research - a brief comparison is made, of the main theses and arguments that aim at the application of the plea bargaining institute in administrative improbity lawsuits, recording the current understanding of the courts that have examined the issue and, of course, indicating the (des)arrangement of headings relating the hypotheses, surfacing issues such as the existence of legal provision for granting legal benefits, the impossibility of analogy application and the unavailability of public interest.. In the conclusion, it is consigned the need for the rule of law to apply its laws based on its material grounding, which is the Republic Constitution.

**KEYWORDS:** Plea bargaining. Administrative improbity.

## INTRODUÇÃO

Especialmente após o advento da Lei nº 12.850/2013 e, com efeito, o sucesso da denominada “Operação Lava Jato”, a colaboração premiada, enquanto meio de obtenção de prova, inaugurou verdadeiro novo “modus operandi” na forma pela qual a persecução penal se desenvolve no país.

De fato, os resultados da referida operação, que não encontram precedentes semelhantes na história do país, ocupam os noticiários nacionais, configurando uma espécie de corolário do efetivo combate à corrupção, tema cada vez mais caro à academia, à advocacia, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, enfim, às instituições como um todo.

Nesse contexto, começaram a surgir, notadamente no âmbito do Ministério Público, teses no sentido de pretender ver reconhecida pelos tribunais superiores a possibilidade de aplicação da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.

Todavia, facilmente percebe-se que a aplicação de um instituto previsto exclusivamente para a persecução penal no âmbito das ações improbidade administrativa poderá, sob várias perspectivas, encontrar óbices jurídicos das mais variadas naturezas, o que se agrava quando a pretensão não é obstada pela manifesta ausência de previsão legal que lhe sustente.

Neste trabalho, a referida pretensa aplicação será analisada ante o cotejo da natureza jurídica do instituto da colaboração premiada, da ação e das sanções de improbidade administrativa, bem como a análise do que dispõe a legislação vigente, buscando revelar, à luz dos princípios constitucionais aplicáveis a ambas instâncias de responsabilização (penal e cível), sua total impossibilidade teórica.

A metodologia adotada no presente trabalho tem base essencialmente teórica e doutrinária, objetivando, a partir de conclusões baseadas nos melhores entendimentos sobre os institutos em análise, de maneira essencialmente dedutiva, dar novos contornos aos trabalhos que versam sobre a (im)possibilidade da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa, os quais, em quase sua totalidade, desconsideram a própria natureza dos institutos jurídicos em si e, o que é mais grave, ignoram ou minimizam os princípios constitucionais reitores da atuação do Estado na aplicação de sanções a atos ilícitos.

## **1. Aproximação entre a improbidade administrativa e a colaboração premiada. Independência entre as instâncias civil e penal de responsabilidade. Fundo constitucional reitor do sistema punitivo estatal.**

A relação entre os atos de improbidade administrativa e a colaboração premiada<sup>3</sup> se dá, inicialmente, pelo fato de que uma conduta individualmente considerada pode envolver e reclamar sanções de natureza penal, civil e administrativa, configurando ilícitos de naturezas distintas.

Nesse sentido, conforme leciona Eugênio Pacelli de Oliveira, em busca de uma vinculação constitucional como base em que se estrutura o direito e partindo da premissa de

---

<sup>3</sup> Para os fins deste trabalho, para facilitação de operação conceitual, adota-se o posicionamento de Eugênio Pacelli, para quem as expressões “colaboração premiada” e “delação premiada” são sinônimas (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**, 20. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 853).

que nosso Estado de Direito busca justificação e legitimidade na realização dos direitos fundamentais<sup>4</sup>, é a lesão a esses direitos, em maior ou menor grau, que pode ensejar, concomitantemente, considerando a natureza do ato ilícito e sua potencialidade lesiva no contexto social, a incidência de vários tipos de sanções previstas no ordenamento jurídico. No ponto, elucidativa é a lição de Emerson Garcia, que explica que

[...] sob o prisma ôntico, não há distinção entre as sanções cominadas nos diferentes ramos do direito, quer tenham natureza penal, civil, política ou administrativa, pois em essência, todas visam a recompor, coibir ou prevenir um padrão de conduta violado, cuja observância apresenta-se necessária à manutenção do elo de encadeamento das relações sociais.

Sob o aspecto axiológico, por sua vez, as sanções apresentarão diferentes dosimetrias conforme a natureza da norma violada e a importância do interesse tutelado, distinguindo-se, igualmente, consoante a forma, os critérios, as garantias e os responsáveis pela aplicação. Em suma, as sanções variarão em conformidade com os valores que se buscou preservar.<sup>5</sup>

Segue o autor aduzindo que

[...] inexistindo um elenco apriorístico de sanções cuja aplicação esteja adstrita a determinado ramo do direito, torna-se possível dizer que o poder sancionador do Estado forma um alicerce comum, do qual se irradiam distintos efeitos, os quais apresentarão peculiaridades próprias conforme a seara em que venham a se manifestar.

No direito positivo pátrio, não são encontrados parâmetros aptos a infirmar a regra geral acima exposta, existindo unicamente sanções que são preponderantemente aplicadas em determinado ramo do direito. À guisa de ilustração, pode-se mencionar:

a) o cerceamento da liberdade do cidadão, normalmente sanção de natureza penal (art. 5, XLVI, CR/1988), também é passível de ser utilizado como sanção contra o inadimplente do débito alimentar (art. 5º, LXVII, da CR/1988), erigindo-se como eficaz meio de coerção para o cumprimento de tais obrigações e, igualmente, como sanção disciplinar em relação aos militares, não podendo ser afastado nem mesmo com a utilização do *habeas corpus* (art. 142, §2º, da CR/1988);

b) a infração aos deveres funcionais pode acarretar para o servidor público a perda do cargo, podendo consubstanciar uma sanção de natureza cível (art. 37, §4º, da CR/1988), administrativa (art. 41, §1º, II e III, da CR/1988) ou penal (art. 5º, XLVI, da CR/1988);

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Manual de direito penal**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 12.

<sup>5</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 618.

c) a suspensão dos direitos político pode apresentar-se como consequência de uma sanção penal (art. 15, III, da CR/1988) ou de uma sanção política (art. 85 da CR/1988 e Lei n. 1079/1950).<sup>6</sup>

Com efeito, especialmente considerando os princípios e subprincípios relacionados à missão fundamental do direito penal<sup>7</sup>, como os da intervenção mínima, da subsidiariedade e da fragmentariedade, somente as condutas que ofendam de maneira particularmente gravosa e intolerável determinados bens jurídicos é que merecerão a tutela penal, a qual, condicionada ao fracasso dos demais ramos do ordenamento jurídico, deve apresentar-se sempre como “ultima ratio”.

Desse modo, compreende-se que se protegem, como ressalta Francisco de Assis Toledo, “penalmente, certos bens jurídicos e, ainda assim, contra determinadas formas de agressão; não todos os bens jurídicos contra todos os possíveis modos de agressão.”<sup>8</sup>

Exemplo e “modus operandi” clássico em que pode haver cumulação de sanções penais e extrapenais é aquele em que o agente público, obtendo enriquecimento ilícito mediante a prática de ato ímprobo, também pratica crime contra a administração pública (peculato e corrupção) e, conseqüentemente, lavagem de capitais.

Uma mesma conduta, portanto, pode configurar tanto infração penal quanto ilícito de improbidade, ensejando responsabilizações previstas em diplomas legais distintos, quais sejam: o crime, na legislação penal codificada e extravagante – com a respectiva ação penal – e o ato ímprobo, na Lei nº 8.429/1992 – com a ação civil pública de improbidade administrativa.

Fenômeno observado pela doutrina é que, pelo fato de haver certa aproximação entre as condutas que configuram crimes e aquelas que configuram ato ímprobo,

[...] inobstante seja ação de improbidade administrativa regida pelo processo civil, sua tramitação mais se aproxima da processualística penal, guardando,

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 620-621

<sup>7</sup> A referida classificação de princípios tem por base aquela adotada por Luiz Flávio Gomes, Alice Bianchini e Antônio García-Pablos de Molina na obra **Direito Penal – Introdução e Princípios Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, vol. 1.

<sup>8</sup> TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de direito penal**: de acordo com a Lei n. 7209, de 11-7-1984 e com a Constituição Federal de 1988. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 17.

inclusive, alguns pontos em comum com o rito de instrução dos processos por crime de responsabilidade cometido por funcionário público.<sup>9</sup>

Nesse interregno, é necessário registrar que qualquer que seja a espécie de sanção, deve se considerar a existência de um fundo constitucional que irradia seja sobre a definição da sanção materialmente considerada, seja sobre como se dará o processo que culminará, ou não, na aplicação da punição. No ponto, especialmente quanto ao quadro axiológico orientador da aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, Émerson Garcia alerta que

[...] em que pese a sua natureza extrapenal, a aplicação das sanções cominadas na Lei de Improbidade, não raro, haverá de ser direcionada pelos princípios básicos norteadores do direito penal, o qual sempre assumirá uma posição subsidiária no exercício do poder sancionador do Estado, já que este, como visto, deflui de uma origem comum, e as normas penais, em razão de sua maior severidade, outorgam garantias mais amplas ao cidadão.<sup>10</sup>

Não por outra razão é que ao réu, seja de uma ação penal, seja de uma ação de improbidade administrativa, deve ser garantida a devida incidência tanto dos princípios materiais conformadores da punição estatal, como os da legalidade, da tipicidade, da irretroatividade da lei mais gravosa, da proporcionalidade, da prescritibilidade, da culpabilidade, quanto dos princípios processuais informativos dos processos de índole punitiva, como os do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da presunção de inocência, da inadmissibilidade das provas ilícitas, do juiz natural, da duração razoável do processo, da vedação à “reformatio in pejus”, da vedação ao “bis in idem”.

Sem evidentemente pretender esgotar a forma com que se manifestam os direitos fundamentais no âmbito da repressão estatal aos atos ímprobos e às infrações penais, a breve exposição de alguns exemplos pode ser esclarecedora.

---

<sup>9</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Editora JusPODVM, p. 971.

<sup>10</sup> GARCIA, Émerson. A lei de improbidade e a dosimetria de suas sanções. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 14, n. 58, p. 37, jan. fev. 2006.

A legalidade, por exemplo, em matéria sancionatória, é fonte de isonomia, de segurança jurídica, e de proteção aos direitos individuais.<sup>11</sup> Dela decorre a necessária tipificação tanto dos atos de improbidade administrativa quanto das infrações penais, sempre por meio de lei inclusive.

Em lição que, “mutatis mutandis”, também se aplica aos atos ímprobos, Luigi Ferrajoli esclarece que somente a legalidade estrita “garante verificabilidade e falseabilidade dos tipos penais abstratos, assegurando, mediante as garantias penais, a denotação taxativa da ação, do dano e da culpabilidade, que formam seus elementos constitutivos.”<sup>12</sup>

Noutro giro, analisando os princípios processuais, pode se citar o devido processo legal, que, por sua amplitude significativa, se manifesta pela incidência de todo plexo de direitos e garantias individuais no espectro da relação jurídica-processual, eis que, conforme percebe Gilmar Ferreira Mendes,

[...] cogita-se de devido processo legal quando se fala de (1) direito ao contraditório e à ampla defesa, (2) direito ao juiz natural, (3) direito a não ser processado e condenado com base em prova ilícita, (4) direito a não ser preso senão por determinação da autoridade competente e na forma estabelecida pela ordem jurídica, etc.<sup>13</sup>

Demonstrada a relação de proximidade entre as searas penal e extrapenal deve-se, então, analisar a natureza jurídica de algumas categorias e institutos jurídicos de imprescindível escrutínio para a aferição da (im)possibilidade da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.

## 2. Natureza jurídica da colaboração premiada.

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 202.

<sup>12</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 94.

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Comentário ao artigo 5º, parágrafo XVIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 922.

Instituto inserido no âmbito do denominado “direito premial”<sup>14</sup>, a colaboração premiada, notadamente após o advento da Lei nº 12.850/2013, inaugurou novo paradigma na Justiça Criminal brasileira, pois, após o advento de várias leis que, em alguma medida, davam contornos ao referido meio de obtenção de prova, enfim foram detalhados aspectos primordiais do instituto, tais como: a impossibilidade de participação do juiz nas negociações realizadas entre as partes, a forma de homologação do acordo de colaboração pelo juiz, a possibilidade de retratação da proposta e suas consequências jurídicas etc.<sup>15</sup>

Apesar da controvérsia na doutrina sobre o aspecto ético da colaboração premiada, adota-se, ao menos para os fins propostos neste trabalho, a perspectiva de que tal instituto – que já é realidade no processo penal brasileiro –, é um “mal necessário”, pois, conforme assevera Juan Muñoz Sanchez,

[...] [a] evolução da criminalidade individual para a criminalidade especialmente organizada, que se serve de meios logísticos modernos e está fechada ao ambiente exterior, em certa medida imune aos meios tradicionais de investigação (observações, interrogatórios, estudos dos vestígios deixados), determinou a busca de novos métodos de investigação da polícia.<sup>16</sup>

Transpassado tal ponto – estéril ao menos para a hipótese deste trabalho –, cumpre assinalar que são várias as perspectivas adotadas pela doutrina e pela jurisprudência para a definição da natureza jurídica da colaboração premiada.

A primeira é a que trata o instituto como técnica especial de investigação, constituindo, com efeito, meio de obtenção de prova.<sup>17</sup> Entretanto, considerando que da

---

<sup>14</sup> No século XIX, Rudolf Von Ihering já alertava que: “[u]m dia, os juristas vão ocupar-se do direito premial. E farão isso quando, pressionados pelas necessidades práticas, conseguirem introduzir a matéria premial dentro do direito, isto é, fora da mera faculdade do arbítrio. Delimitando-o com regras precisas, nem tanto no interesse do aspirante ao prêmio, mas, sobretudo, no interesse superior da coletividade”. (IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 73).

<sup>15</sup> GOMES, Luiz Flavio. SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Organizações criminosas e técnicas especiais de investigação**: questões controvertidas, aspectos teóricos e práticos e análise da Lei 12.850/2013. Salvador: JusPODVM, 2015. p. 222

<sup>16</sup> SANCHES, Juan Muñoz. **El agente provocador**. Valencia: Tirant lo Blanch. 1995. p. 22. *apud* GOMES, Luiz Flávio. SILVA, Marcelo Rodrigues da. Op. cit. p. 230.

<sup>17</sup> No ponto, digno de registro o esclarecimento de Gustavo Badaró de que meio de prova não se confunde com meio de obtenção de prova: “enquanto os meios de provas são aptos a servir, diretamente, ao convencimento do juiz sobre a veracidade ou não de uma afirmação fática (p. ex., o depoimento de uma testemunha, ou teor de uma escritura pública), os meios de obtenção de provas (p. ex.: uma busca e apreensão) são instrumento para a colheita de elementos ou fontes de provas, estes sim, aptos a convencer o julgador (p. ex.: um extrato bancário [documento] encontrado em uma busca e apreensão domiciliar). Ou seja, enquanto o meio de prova se presta ao

colaboração premiada decorrem consequências processuais e materiais<sup>18</sup>, parte da doutrina tem atentado para o caráter misto do instituto.<sup>19</sup>

Com relação ao aspecto material, por exemplo, a natureza jurídica da colaboração premiada se confunde e define, em alguma medida, pelo específico benefício concedido (prêmio legal) ao colaborador, podendo ser, em suma: (i) causa de diminuição de pena, (ii) causa extintiva da punibilidade, (iii) causa de fixação de regime inicial aberto ou semiaberto, (iv) causa de substituição da pena privativa de liberdade, (v) causa de progressão de regime, (vi) causa de improcessabilidade, tudo sempre a depender de previsão legal nas normas da legislação especial que autorizam a concessão do benefício.

Em sua vertente processual, a colaboração - que não se confunde com o acordo em si - é um direito público subjetivo do réu, porque uma vez preenchidos os requisitos legais, este terá direito aos benefícios legais, os quais, quanto à sua dosagem, entretanto, inserem-se no âmbito da discricionariedade do magistrado<sup>20</sup>, sempre a depender da eficácia objetiva da colaboração.

Todavia, tais perspectivas parecem não abranger devidamente a constituição da colaboração premiada em si, mas, ao revés, perceber, ora a consequência jurídica do conteúdo do acordo - aspecto material, ou seja, a vantagem irradiada em favor do colaborador -, ora a (in)disponibilidade e a finalidade do instituto - aspecto processual.

A melhor e mais recente concepção definidora da natureza jurídica da colaboração premiada é aquela que a define como negócio jurídico processual.<sup>21</sup> Tal análise decorre de um diálogo com o direito processual civil, sobretudo à luz da teoria dos atos jurídicos.

Deveras, não há como evadir-se à conclusão de que o suporte fático da colaboração

---

convencimento direto do julgador, os meios de obtenção de provas somente indiretamente, e dependendo do resultado de sua realização, poderão servir à reconstrução da história dos fatos” (BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo Penal**. Rio de Janeiro. Campus/Elsevier, 2012. p. 270)

<sup>18</sup> GOMES, Luiz Flavio. SILVA, Marcelo Rodrigues da. Op. cit., p. 215.

<sup>19</sup> Registre-se que o Superior Tribunal de Justiça, inobstante a natureza mista do instituto, já se manifestou pela possibilidade de aplicação imediata da parte processual Lei nº 12.580/2016, ainda que prejudicial ao colaborador, notadamente quanto à regra que afasta o sigilo dos acordos de delação, conforme se extrai do Habeas Corpus nº 282253/MS, HABEAS CORPUS, 2013/0377678-8, Relator(a) Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR (1148), Órgão julgador, T6, SEXTA TURMA, Data do julgamento, 25/03/2014, Data da Publicação/Fonte, DJe 25/04/2014.

<sup>20</sup> GOMES, Luiz Flavio. SILVA, Marcelo Rodrigues da, Op. cit. p. 215.

<sup>21</sup> Nesse sentido, colhe-se o autorizado entendimento de Afrânio Silva Jardim, ao prefaciá-la obra “**Crime Organizado 2ª ed. São Paulo: MÉTODO, 2016**”, de Cléber Masson e Vinicius Marçal.

tem, como elemento cerne, a vontade exteriorizada das partes, que, no caso, são (i) o delegado de polícia, com a participação do Ministério Público, ou apenas o Ministério Público, e (ii) acusado, assistido por seu defensor.<sup>22</sup> O juiz atua como árbitro da legalidade e em momento posterior à formação do acordo, em juízo homologatório.

Apesar de mais proveitosa e abrangente, tal perspectiva deve ser vista com uma série de ressalvas, eis que decorrente de um diálogo com o direito processual civil. A aproximação deve ser feita com parcimônia, pois, conforme alerta Eugênio Pacelli,

Se o processo *não penal* guarda maior afinidade com a ideia de conflito de interesses, geralmente inseridos no contexto de uma disputa entre direitos subjetivos, nada disso ocorre no processo de natureza penal. Aliás, somente quando o processo civil trata do chamado interesse público (incapacidade, estado de pessoa etc.), no qual se adota uma perspectiva procedimental para além da iniciativa das partes, é que ele poderá se aproximar do processo penal. E, ainda assim, muito timidamente.<sup>23</sup>

De fato, na colaboração premiada, a vontade das partes só se legitima ante um autorregramento limitado pelo ordenamento jurídico<sup>24</sup>, é dizer, nos moldes legalmente previstos: seja quanto à consequência jurídica que será irradiada em favor do colaborador, seja quanto à forma e o desenvolvimento do procedimento de materialização das vontades das partes: ambos devem decorrer de expressa previsão legal.

Inobstante a referida limitação, é certo que, conforme ensinam Daniela Bomfim e Fredie Didier Jr.,

[...] o fato de as consequências serem permitidas legalmente não retira a característica negocial do ato. Ao contrário, o permissivo expresso à criação de tais situações jurídicas em razão da atuação da vontade das partes é, justamente, a atribuição de poder negocial para que as partes possam celebrar o negócio de colaboração.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> BOMFIM, Daniela. DIDIER JR., Fredie. **Colaboração premiada (Lei n. 12.850/13):** Natureza jurídica e controle da validade por demanda autônoma – um diálogo com o Direito Processual Civil. p. 146. Disponível em: <[http://www.civilprocedurereview.com/busca/baixa\\_arquivo.php?id=136&embedded=true](http://www.civilprocedurereview.com/busca/baixa_arquivo.php?id=136&embedded=true)>. Acesso em 26 de novembro 2016.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **O processo penal como dialética da incerteza.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194932/000871244.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 26 de novembro de 2016.

<sup>24</sup> BOMFIM, Daniela. DIDIER JR. Fredie. Op. cit. p. 148.

<sup>25</sup> Ibid., p. 150.

E pelo fato de o referido negócio jurídico ser evidentemente bilateral, tal se caracteriza como um contrato, considerando a contraposição dos interesses, consubstanciados nas vantagens esperadas por ambas as partes em razão do conteúdo pactuado.<sup>26</sup> Nesse sentido, é contrato de natureza mista: nele, a vontade atua na definição e escolhe de categorias jurídicas processuais e materiais<sup>27</sup>, pelo que se pode dizer, pois, que a colaboração premiada é negócio jurídico processual e material.

A análise da colaboração premiada como negócio jurídico processual também foi feita pela jurisprudência. Nesse sentido, colhe-se julgado do Supremo Tribunal Federal, qual seja, o Habeas Corpus nº 427.183/DF, excerto do voto do Ministro Relator Dias Toffoli, que asseverou que

[a] colaboração premiada é um negócio jurídico processual, uma vez que, além de ser qualificada expressamente pela lei como “meio de obtenção de prova”, seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal, atividade de natureza processual, ainda que se agregue a esse negócio jurídico o efeito substancial (de direito material) concernente à sanção premial a ser atribuída a essa colaboração. Dito de outro modo, embora a colaboração premiada tenha repercussão no direito penal material (ao estabelecer as sanções premiaias a que fará jus o imputado-colaborador, se resultar exitosa sua cooperação), ela se destina precipuamente a produzir efeitos no âmbito do processo penal. Note-se que a Lei nº 12.850/13 expressamente se refere a um “acordo de colaboração” e às “negociações” para a sua formalização, a serem realizadas “entre 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” (art. 4º, § 6º), a confirmar que se trata de um negócio jurídico processual.<sup>28</sup>

Bem se vê, portanto, que a colaboração premiada, considerando a amplitude da negociação de consequências jurídicas de cunho material e processual, é instituto que tem alto poder de impacto na liberdade de locomoção dos agentes submetidos à persecução penal no Brasil, seja de maneira direta ou indireta, seja de maneira positiva ou negativa, é dizer: afeta virtual e diretamente a liberdade do delator e dos delatados.

---

<sup>26</sup> Ibid., p. 151.

<sup>27</sup> Ibid., p. 153.

<sup>28</sup> Habeas Corpus nº 127483, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/8/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 3-2-2016 PUBLIC 4-2-2016.

Justamente por isso, o instituto deve ser rigorosamente submetido a controle judicial, notadamente para o estrito seguimento e observância dos dispositivos legais que delimitam o autorregramento do referido negócio jurídico processual, para que tenham eficácia dissuasória os princípios constitucionais referentes ao poder punitivo do Estado já mencionados neste trabalho – em especial o da legalidade.

O cotejo da natureza jurídica da colaboração premiada consegue destacar, à saída, que a negociação entre colaborador e Estado só é possível e legítima se e quando expressamente autorizada e limitada pela lei, do que já se pode vislumbrar a dificuldade de sua aplicação em seara distinta da penal à revelia de previsão legal.

### **3. Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa e da sanção por ato ímprobo.**

Após a análise da natureza jurídica do instituto da colaboração premiada, passa-se ao escrutínio da natureza jurídica de algumas das principais categorias que regem a improbidade administrativa: a ação e a sanção propriamente ditas.

A ação judicial de improbidade administrativa tem natureza de ação civil pública, conforme atesta maior parte da doutrina<sup>29</sup>. No ponto, deve ser ressaltado que há aplicação de regras processuais tanto da Lei nº 7.347/1985 - Lei da Ação Civil Pública - quanto da Lei nº 8.429/1992, o que a melhor doutrina chama de regime integrado de mútua complementaridade<sup>30</sup>, permitindo, também, no que for compatível, a aplicabilidade das regras previstas no Código de Processo Civil, no Código de Defesa do Consumidor e no Código de Processo Penal - este último especialmente quanto ao inquérito civil.

---

<sup>29</sup> Apesar de não merecer maiores digressões a discussão acerca do (des)cabimento da Ação Civil Pública nos atos de improbidade administrativa, aqui adota-se o posicionamento de Rogério Pacheco Alves, para quem o cabimento da Ação Civil Pública se impõe, em síntese, pelos seguintes argumentos: (i) o direito processual civil moderno proscreve o tradicional modelo romano das ações típicas, devendo se ocupar mais com a efetividade dos mecanismos de tutela jurisdicional e com a celeridade da atuação interventiva e garantidora do Estado-Juiz; (ii) o art. 129, III, e §1º da Constituição Federal torna clara a possibilidade de manejo da ação civil pública, notadamente com a expressão "proteção do patrimônio público e social"; (iii) o rito da ação civil pública não é especial, ou, ainda que assim seja, tal ponto é de nenhuma importância para fins de incidência da Lei nº 8.429/92; e (iv) a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está pacificada sobre o cabimento da ação civil pública no campo da improbidade administrativa, o que encerra a discussão para os fins deste trabalho, que objetiva justamente averiguar a impossibilidade prática de delação premiada na ação de improbidade administrativa, ou, melhor dizendo, na ação civil pública por ato de improbidade. (GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit. fl. 878)

<sup>30</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit., p. 883.

O Supremo Tribunal Federal já examinou parte do tema, especialmente no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de nºs 2860 e 2797, sendo relevante, para a perspectiva aqui analisada que a Corte, assentou a natureza civil da improbidade administrativa ao asseverar que o foro por prerrogativa de função restringe-se à seara penal, e que, ao equiparar a ação civil por ato de improbidade à ação penal, a Lei nº 10.628/2002 contrariou o art. 37, §4º, da Constituição, pelo que fora declarada a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do art. 84 do Código de Processo Penal. No julgamento da ADI nº 2797/DF, aliás, o Min. Cezar Peluso afirmou que a ação de improbidade é “nítida e escancaradamente de caráter civil”.

No que toca à natureza jurídica das sanções por ato ímprobo, especialmente previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, posição majoritária<sup>31</sup> da doutrina assevera que tais têm natureza extrapenal, é dizer, inserem-se no âmbito do denominado direito administrativo sancionador<sup>32</sup>, seja no âmbito do direito civil. Há, até mesmo, quem entenda que as referidas sanções têm natureza “sui generis”.<sup>33</sup>

De fato, conforme assevera Emerson Garcia, à luz do direito posto, são várias as razões para se concluir pela natureza extrapenal das sanções previstas no art. 12 da LIA, dentre elas

- a) o art. 37, §4º, *in fine*, da Constituição, estabelece as sanções para os atos de improbidade e prevê que estas serão aplicadas de acordo com a gradação prevista em lei, “sem prejuízo da ação penal cabível”;
- b) regulamentando o dispositivo constitucional, dispõe o art. 12, *caput*, da Lei n. 8429/1992 que as sanções serão aplicadas independentemente de outras de natureza penal;
- c) as condutas ilícitas elencadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade,

<sup>31</sup> Emerson Garcia, registrando posicionamentos contrários e anotando, registra que “[p]ara Marçal Justen Filho, as sanções cominadas para os atos de improbidade têm natureza diversificada e “há sanção de natureza penal, na medida em que o elenco sancionatório compreende a perda de cargos eletivos e, mesmo, a suspensão de direitos políticos” (Curso..., p. 1089). Como dissemos, não há sanções ontologicamente pertencentes a determinado ramo do direito, daí a incorreção da conclusão alcançada pelo nobre mestre. Igualmente incorreta, com a vênua possível, é a assertiva de que a “exigência legal da intervenção do Judiciário comprova a natureza penal” (Curso..., p. 1009). Afinal, é plenamente possível que a ordem jurídica subdivida o direito sancionador em outros ramos que não o penal, impondo ao Poder Judiciário o *mínus* de aplicar as respectivas sanções” (GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit. p. 618-619).

<sup>32</sup> Nesse sentido: Odete Medauar, **Direito Administrativo moderno**, 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 352; Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 881; Antônio José de Mattos Neto, **Responsabilidade civil por improbidade administrativa**, RT 752/31; Fábio Konder Comparato, Ações de Improbidade administrativa, RTDP, n. 26/153.

<sup>33</sup> GOMES, José Jairo. **Apontamentos sobre a improbidade administrativa**, In: Improbidade Administrativa, 10 anos da Lei nº 8.429/1992, p. 258.

ante o emprego do vocábulo “notadamente”, têm caráter meramente enunciativo, o que apresenta total incompatibilidade com o princípio da estrita legalidade que rege a seara penal, segundo o qual a norma incriminadora deve conter expressa e prévia descrição da conduta criminosa;

d) o processo criminal atinge de forma mais incisiva o *status dignitatis* do indivíduo, o que exige expressa caracterização da conduta como infração penal, sendo relevante frisar que ela produzirá variados efeitos secundários;

e) a utilização do vocábulo “pena” no art. 12 da Lei n. 8429/1992 não tem o condão de alterar a essência dos institutos, máxime quando a similitude com o direito penal é meramente semântica;

f) a referência a “inquérito policial” constante do art. 22 da Lei n. 8.429/1992 também não permite a vinculação dos ilícitos previstos nesse diploma legal à esfera penal, já que o mesmo dispositivo estabelece a possibilidade de o Ministério Público requisitar a instauração de processo administrativo e não exclui a utilização do inquérito civil previsto na Lei n. 7.347/1985, o que demonstra que cada qual será utilizado em conformidade com a ótica de análise do ilícito e possibilitará a colheita de provas para a aplicação de distintas sanções ao agente;

g) a aplicação das sanções elencadas no art. 12 da Lei de Improbidade pressupõe o ajuizamento de ação civil (art. 18), possuindo legitimidade ativa *ad causam* o Ministério Público e o ente ao qual esteja vinculado o agente público, enquanto que as sanções penais são aplicadas em ações de igual natureza, tendo legitimidade, salvo as exceções constitucionais.<sup>34</sup>

Deve se ter em mente, aliás, que o limite que separa as sanções penais e as administrativas é puramente dogmático, e que a unidade de origem entre o direito penal e o direito administrativo é constitucional, pelo que, ambos os ramos, submetem-se aos princípios constitucionais que norteiam o poder punitivo estatal.<sup>35</sup>

Percebe-se, assim, após a análise tanto da natureza jurídica da colaboração premiada como da ação e das sanções por improbidade administrativa, que, apesar de ambas situarem-se no âmbito do direito sancionador do Estado, sendo regidas por princípios constitucionais comuns, a análise da (im)possibilidade de colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa deve considerar, necessariamente, a independência explícita entre a jurisdição criminal e jurisdição civil e todas as suas consequências.

<sup>34</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit., p. 620-621;

<sup>35</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 166.

#### 4. Impossibilidade de colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.

Tendo como premissa as bases teóricas acima estabelecidas, passa-se ao escrutínio das posições sobre a colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.

Dentre os posicionamentos favoráveis à colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa, podem ser citados os de Nicolao Dino, Karina Gomes Cherubini, Andrey Borges de, Cléber Masson, Vinicius Marçal, Leonardo Duque Barbarela e Antônio Celso Campos de Oliveira Faria.<sup>36</sup>

Os argumentos favoráveis à referida pretensão são, pois, em síntese: a) a proibição de comportamento contraditório por parte do Estado, firmada no princípio da segurança jurídica e no subprincípio da proteção da confiança legítima no Estado; b) a possibilidade de aplicação da analogia com fundamento no princípio da igualdade jurídica.

Nesse sentido, considerando a natureza jurídica dos institutos da colaboração premiada e da ação e das sanções por improbidade, bem assim a independência das esferas sancionatórias e dos princípios que a regem, passa-se a análise de cada um desses argumentos.

##### 4.1. O argumento da proibição de comportamento contraditório.

A proibição de comportamento contraditório por parte do estado, para parte da doutrina, decorre de suposta ausência de sentido, conforme assevera Andrey Borges Mendonça,

---

<sup>36</sup> Cf.: DINO, Nicolao. A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória. In: SALGADO, Daniel Resende, QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: Juspodvm, 2015, p. 458. CHERUBINI, Karina Gomes. **Ampliação da delação premiada aos atos de improbidade administrativa**. *Jus navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1.519, 29 ago. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10340>>. Acesso em: 19 de novembro de 2016; MENDONÇA, Andrey Borges de. **Roteiro de Colaboração Premiada**. São Paulo: Mimeo, 2012. MASSON, Cleber, MARÇAL Vinicius **Crime organizado**. 2ª ed. São Paulo: MÉTODO, 2013. p. 203. BARBARELA, Leonado Duque: A possibilidade de aplicação do instituto da delação premiada em casos de improbidade administrativa. **Caderno de teses do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo**, disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso\\_PatPublico\\_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf) Acesso em 20 de novembro de 2016; OLIVEIRA FARIA, Antonio Celso Campos de. Colaboração Premiada e Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Congresso/Congresso\\_Pat\\_Publico/Antonio%20Celso%20Campos%20de%20Oliveira%20Faria%20-%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20PREMIADA.docx](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Antonio%20Celso%20Campos%20de%20Oliveira%20Faria%20-%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20PREMIADA.docx)>. Acesso em 26 de novembro de 2016.

[...] em fornecer benefícios para alguém colaborar no âmbito criminal e esse mesmo agente ser punido pela Lei de Improbidade, exatamente em razão dos mesmos fatos. A incoerência na atuação estatal – reconhecendo benefícios em uma seara e negando em outra – demonstra até mesmo deslealdade do Poder Público com aquele que contribui para a persecução dos agentes ímprobos, abrindo mão de seu direito a não se autoincriminar. Esta incoerência é reforçada quando a Ação de Improbidade se baseia justamente nos elementos desvelados pelo colaborador.<sup>37</sup>

No mesmo sentido, Nicolao Dino explica que

[...] o próprio êxito da colaboração premiada ou do acordo de leniência firmados no âmbito da persecução penal ou do processo administrativo, pode ficar comprometido se a autoincriminação numa instância, em troca de um benefício, puder implicar responsabilização integral em outra instância, na esfera da improbidade administrativa. Isso iria de encontro, inclusive, ao princípio da proteção da confiança legítima, corolário do princípio da segurança jurídica, o qual preconiza que o cidadão, ao confiar no comportamento do Estado, não pode sofrer prejuízos em consequência direta do crédito a ele atribuído.<sup>38</sup>

De início, ressalte-se que não há falar em incoerência estatal em se tratando de sistemas sancionatórios que são absolutamente independentes.

É certo que se pode objetar, no plano da realidade, a conduta é a mesma e, por isso, não haveria razão lógica para o Estado conferir tratamento distinto ao mesmo agente pelos mesmos fatos, ou, ainda, aos mesmos fatos relacionados ao mesmo agente. Tal objeção decorre erro elementar: crer numa interdependência ou heteronomia entre as jurisdições cível e penal.

É que, conforme já exposto neste trabalho, é a independência entre as instâncias de responsabilidade que permite que uma mesma conduta no plano fático seja dupla ou triplamente sancionada, sem se cogitar em “bis in idem”: a persecução cível e a penal não se confundem, eis que, como os ilícitos são distintos, é perfeitamente possível que os processos culminem em consequências diferentes. No ponto, pertinente a lição de José Roberto Pimenta Oliveira, que esclarece que,

<sup>37</sup> MENDONÇA, Andrey Borges. Op. cit.

<sup>38</sup> DINO, Nicolao. Op. cit. p. 458.

[...] a toda evidência, dada a autonomia dos sistemas, a existência de apuração cível, de ação de improbidade, ou de condenação não interfere na responsabilidade criminal. Assim é que o trancamento de inquérito civil não obsta o recebimento de denúncia criminal pelos mesmos fatos. A *improcedência* da ação civil pública não traz qualquer repercussão no plano da responsabilidade criminal. Da mesma forma, a condenação na ação civil pública de improbidade não vincula a apreciação do juiz criminal na verificação e punição do ilícito criminal comum.

Tal é o conteúdo da *independência das sanções penais* instituída no artigo 12, *caput* da Lei nº 8.429/92. A regra significa que o exercício da jurisdição cível só restará vinculado à pronúncia criminal, nas hipóteses específicas previstas em lei, positivadas em homenagem à racionalidade que deve governar o poder punitivo estatal no Estado Democrático de Direito, em homenagem à segurança jurídica.<sup>39</sup>

Desse modo, não há falar em deslealdade do poder público ou incoerência na atuação estatal, mas tão somente em estrita observância do direito positivo que, com arcabouço constitucional para tanto, tem na independência entre os sistemas de responsabilidade o corolário da devida e suficiente tutela de proteção a bens jurídicos.

De fato, havendo reconhecimento judicial de lesão ao bem jurídico da probidade<sup>40</sup> no plano penal, deve o Estado promover, se cabível e possível, a responsabilização devida no plano da improbidade administrativa. Todavia, tal conclusão, em nenhuma medida, fere a absoluta independência entre os sistemas sancionatórios, sendo imperioso destacar, ainda, que conforme alerta José Roberto Pimenta de Oliveira,

[...] por razões de adequação do conteúdo principiológico da tipicidade constitucional aos domínios punitivos, não há correspondência na totalidade das condutas consagradas em tese como improbidade e os crimes funcionais contra a Administração em geral.<sup>41</sup>

Noutro giro, o fato de o agente poder se sentir desestimulado a colaborar pela ciência

---

<sup>39</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. cit., p. 444-445. Todavia, convém ressaltar que há hipóteses em que pode haver comunicação entre os processos de natureza distinta (penal, cível e administrativo), como, por exemplo, quando há absolvição penal por inexistência de fato ou negativa de autoria, ou quando resta configurada, no processo penal, alguma excludente. Nesse sentido, aliás, ressalta-se que não há óbice algum na utilização da prova de um processo no outro, como prova emprestada, desde que sejam observados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

<sup>40</sup> Probidade aqui entendida como conceito mais amplo do que o da moralidade, na linha do entendimento de Émerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, Op. cit., p. 104.

<sup>41</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, op. cit., p.434.

de que não poderá obter benefícios em todas as esferas de responsabilização não parece poder ser considerado argumento juridicamente válido e viável, simplesmente pelo fato de tal consequência ser inexorável ao próprio Estado Democrático de Direito: os agentes públicos responsáveis pela persecução cível ou penal aos ilícitos não podem se pautar pelo temor de que um determinado agente não colabore e, à custa da legalidade, buscar, através de artifícios silogísticos, a absoluta impunidade de um cometedor de ilícitos.

A colaboração premiada constitui reconhecimento, por parte do Estado, da ineficácia dos meios comuns de investigação para o desbaratamento das organizações criminosas. Nesse sentido, somente se e quando a Lei permitir é que o agente, sempre voluntariamente, poderá colaborar objetivando qualquer espécie de benefício, o que se extrai da própria natureza jurídica do instituto, que é negócio jurídico processual.

Também é contraditório falar-se em proteção à confiança no Estado.

O acordo de colaboração premiada não sela uma espécie de proteção integral ao colaborador sob toda sorte de punições a que deveria se submeter. Considerando a natureza negocial da colaboração premiada, não se pode olvidar que o delator é um sujeito de direitos que, assistido por seu defensor técnico, opta voluntariamente por colaborar objetivando determinados benefícios legais. A celebração do negócio só é válida e legítima, pois, ante específico permissivo expresso, sendo que do acordo não decorre, com efeito, outra obrigação para o Estado senão aquela ajustada no âmbito do autorregramento autorizado pelo sistema jurídico, tudo ainda a depender da eficácia objetiva da colaboração.

Desse modo, as sanções extrapenais aplicáveis ao agente colaborador nada mais são do que consequências jurídicas dos vários tipos de lesões a direitos fundamentais tutelados por outras esferas sancionatórias que não a penal.

Aliás, não é despiciendo salientar que não é sem razão o fato de a colaboração premiada estar prevista tão somente em matéria criminal. Por constituir-se espécie de traição institucionalizada e meio de obtenção de prova que fragiliza, conforme alerta Luigi Ferrajoli, a própria legitimação política e externa do Poder Judiciário<sup>42</sup>, a colaboração premiada somente se justifica para a repressão e prevenção das mais nefastas e graves lesões a bens jurídicos, em manifestação da equação de proporcionalidade entre a gravidade do meio

---

<sup>42</sup> FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 561.

empregado para se obter a punição e a gravidade da lesão que reclama a sanção. Dito de outro modo: deve-se perseguir o ilícito mais grave com o meio mais gravoso e o menos grave com o menos gravoso.

Pretender utilizar a colaboração premiada numa esfera não penal sob a égide de argumentos morais é algo que, além de constituir um contrassenso, considerando a própria eticidade do instituto, parece tender, no atual momento do país, à busca pela legitimação de toda e qualquer prática que visa a punição dos agentes públicos, olvidando-se do quadro axiológico do próprio direito sancionador legitima esta mesma punição.

De mais a mais, o argumento da confiança entre colaborador e Estado também pode ser enfrentado com a perspectiva apresentada por Paulo Queiroz, que, afirmando ser prescindível a concordância absoluta entre preceitos morais e jurídicos, afirma que a colaboração premiada é amoral, eis que:

- a) não existem fenômenos morais, mas uma interpretação moral dos fenômenos (Nietzsche) e, pois, múltiplas formas de expressão da moral<sup>43</sup>;
- b) o direito é, no fundo, uma dimensão do poder, razão pela qual pode ser eventualmente imoral inclusive, relativamente a uma determinada perspectiva do sistema moral, tal como ocorre com o instituto da colaboração premiada e a figura do agente infiltrado;
- c) a moral pressupõe, em princípio, espontaneidade, diversamente do direito, que não pode existir senão por meio da violência, isto é, por meio da possibilidade de recurso à força (coercibilidade). E mais: em razão de seu caráter subsidiário, a intervenção do direito penal só se justifica quando fracassam outras formas de prevenção e controle social, aí incluída a intervenção moral, inclusive;
- d) se a moral persegue o aperfeiçoamento ético do homem, o direito, como instrumento de controle social formal, objetiva tornar possível a convivência social, independentemente da adesão moral de seus destinatários.<sup>44</sup>

O argumento da proibição de comportamento contraditório por parte do Estado detém, de fato, cerne essencialmente moral, o qual, contudo, não pode superar a independência entre as esferas de responsabilização estatal e a própria natureza jurídica da colaboração premiada, notadamente no espectro do princípio constitucional da legalidade, que é reitor máximo da atuação dos agentes públicos num Estado de Direito.

<sup>43</sup> A propósito, Kelsen escreveu: “se pressupusermos somente valores morais relativos, então a exigência de que o direito deve ser moral, isto é, justo, apenas pode significar que o direito positivo deve corresponder a um determinado sistema moral entre os vários sistemas morais possíveis” (KELSEN, Hans. Teoria pura do Direito. Tradução: João Baptista Machado. Martins Fontes: São Paulo. 2003. p. 71).

<sup>44</sup> QUEIROZ, Paulo. **Curso de Direito Penal – parte geral**. 10. ed. Bahia: Juspodvm. 2014. p. 62-63.

## 4.2. A impossibilidade de aplicação da analogia.

Outro argumento em favor da aplicação da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa é o de que seria possível a aplicação da analogia. Dentre outros, é como defende Karina Gomes Cherubini, ao argumentar que

[...] a aplicação da analogia com fundamento no princípio da igualdade jurídica é, de forma geral, consenso entre os doutrinadores. Por outro lado, segundo Maximiliano e Castán Tobenas, haveria duas situações em que não seria possível a aplicação da lei através da analogia 1.º) no caso das leis de caráter criminal; 2.º) nas de *iure singulare*. Ora, nenhuma dessas limitações se aplica à extensão da delação premiada às ações de responsabilização por improbidade administrativa. como visto, não têm caráter penal. Tampouco a Lei n.º 8.429/92 trata-se de norma de direito singular ou excepcional, de modo a não poder comportar a decisão de semelhante para semelhante.<sup>45</sup>

Tal argumento também não considera a natureza jurídica da colaboração premiada, a independência entre as instâncias de responsabilização e o fundo constitucional orientador do exercício do poder punitivo do Estado.

De primeiro, ressalte-se que a analogia, conforme bem sintetiza Eugênio Pacelli, é

[...] recurso hermenêutico dos mais tradicionais, tem aplicação diante da insuficiência da casuística legal para a solução de determinada situação concreta. O que se pede e o que se aplica com a analogia é o conteúdo integral de uma norma, instituída, originariamente, para regular outra hipótese da realidade. “Onde a mesma razão de fato, o mesmo direito”, dizia o velho brocardo.<sup>46</sup>

A aplicação da referida forma de autointegração da lei, que encontra fundamento no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>47</sup>, somente se afigura possível,

<sup>45</sup> CHERUBINI, Karina Gomes. op. cit.

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. Curso de processo penal. Op. cit., p. 29.

<sup>47</sup> “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”. BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 9 set. 1942. Seção 1, p.3635.

pois, em face de omissão involuntária da lei<sup>48</sup>, é dizer, pressupõe a inexistência de lei disciplinando matéria específica<sup>49</sup>.

Todavia, a análise do atual direito posto permite concluir de maneira contrária às pretensões de aceitação da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.

A Lei nº 9.807/1999, que bem define alguns contornos materiais da delação premiada, é taxativa e categórica no que diz respeito ao âmbito de aplicabilidade do perdão judicial. De primeiro, veja-se a redação do art. 13 do referido diploma

Art. 13 da Lei n.º 9.807/1999. Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder o perdão judicial e a conseqüente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente **com a investigação e o processo criminal**, desde que dessa colaboração tenha resultado:

- I – a identificação dos demais co-autores ou partícipes da ação **criminosa**;
- II – a localização da vítima com a sua integridade física preservada;
- III – a recuperação total ou parcial do produto do **crime**.

Parágrafo único. A concessão do perdão judicial levará em conta a personalidade do beneficiado e a natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do fato criminoso.(grifos nossos)

No artigo seguinte, o legislador repetiu, não de maneira despropositada, com o quê o agente deve colaborar para fazer jus ao prêmio legal. Veja-se:

Art. 14 da Lei n.º 9.807/1999. O indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente **com a investigação policial e o processo criminal** na identificação dos demais co-autores ou partícipes do crime, na localização da vítima com vida e na recuperação total ou parcial do produto do crime, no caso de condenação, terá pena reduzida de um a dois terços. (grifos nossos)

A Lei nº 12.580/2013 dispôs no mesmo sentido, conforme se pode verificar do “caput” de seu art. 4º:

<sup>48</sup> TÁVORA, Nestor. ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**, p. 41.

<sup>49</sup> BRASILEIRO DE LIMA, Renato. **Manual de processo penal**. 4. ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016. p. 105.

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

Os dispositivos já demonstram, à sociedade, que o legislador bem delimitou o âmbito em que se insere a colaboração premiada. Todavia, a impossibilidade da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa é reforçada pelo parágrafo §1º do art. 17 da LIA<sup>50</sup>, que dispõe o seguinte

Art. 17 da Lei n.º 8.429/1992. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

**§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.** (grifos nossos)

Da leitura desses dispositivos percebe-se, além da afirmação das Leis nºs 9.807/1999 e 12.850/2013 no sentido de se aplicar a colaboração premiada somente nos processos criminais, ser impossível sua extensão a ações de improbidade por comando expresso da Lei n.º 8.429/1992: trata-se de uma vedação fundada na indisponibilidade do interesse público.

Neste ponto, Cleber Masson e Vinicius Marçal argumentam que

[...] a vedação do §1º do art. 17 da Lei 8429/1992 tem como finalidade impedir que o interesse público seja relegado. No entanto, especialmente nos casos em que a colaboração premiada redunde na recomposição de patrimônio público desfalcado, o interesse público será protegido em sua inteireza. Além disso, se a Administração atingida é a mesma; se as partes são as mesmas; e se o acordo entabulado acelera a reparação do dano causado ao erário e a recuperação de ativos, que é justamente um dos resultados que se busca com a colaboração premiada (art. 4, IV, Lei n.º 12.850/13), nada mais salutar essa avença gere reflexos também na seara da improbidade administrativa.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Ressalte-se que não mais vige a medida provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, que revogava o disposto no §1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992.

<sup>51</sup> MASSON, Cléber. MARÇAL, Vinicius. op. cit., p. 203.

Tal raciocínio, todavia, também desconsidera a independência absoluta entre as esferas sancionatórias, a natureza jurídica dos institutos e, principalmente, os princípios conformadores da atuação estatal no que toca à busca de aplicação de sanção a atos ilícitos.

Nesses termos, a atuação de um órgão do Estado – no caso da colaboração premiada, do Ministério Público – não se legitima pela nobreza de suas finalidades ou pela lógica de seus argumentos – ambos formados a partir da concepção pessoal de um indivíduo que, no exercício de um “munus” público, irroga-se na condição de quem constrói e define o próprio interesse público<sup>52</sup> –, mas, tão somente, pelo atendimento do princípio da legalidade em sua dupla face, a qual pode ser explicitada pela seguinte lição de Hans Kelsen

de outro modo: no que toca à atuação estatal conforme à Lei, basta que o direito positivo expressamente não permita ou desautorize a prática de determinado ato para que este, caso realizado pelo agente público, seja considerado “contra legem”- bem assim, e com efeito, a interpretação da norma que pretende autorizar a prática de tal ato.<sup>53</sup>

Ora, se o próprio conteúdo negocial da colaboração premiada (o benefício legal propriamente dito), só é permitido dentro de um autorregramento nos termos da lei, soa evidente que não se pode aplicar o referido negócio jurídico processual em seara que não aquela prevista na própria lei lhe dá existência, validade, limite e definição.

Nestes termos, percebe-se que a proibição de disposição do interesse público, conforme lecionam Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Junior, é

(...)lógica, à medida que tais formas de composição pressupõem disponibilidade do interesse controvertido, do próprio direito material. Ora, o

---

<sup>52</sup> O interesse público, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “nada mais é que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, dos interesses *de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*, nisto se abrigando também o *depósito intertemporal destes mesmos interesses*, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 58)

<sup>53</sup> No ponto, pertinente o alerta da PAULO BONAVIDES, de que “os limites entre a interpretação e a criação do direito são fugazes, inseguros, movediços, passando às vezes quase imperceptivelmente da interpretação declaratória para a interpretação constitutiva, e por via desta – o que é mais grave – para a interpretação *contra legem*.” (BONAVIDES, PAULO. **Curso de direito constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 479)

Ministério Público não tem disponibilidade sobre o patrimônio Público ou sobre a moralidade administrativa.<sup>54</sup>

Da mesma forma ocorre na tutela penal dos direitos fundamentais, conforme leciona Eugênio Pacelli, ao afirmar que,

(...) em matéria penal não se disponibiliza a nenhum órgão do Estado a exclusividade na identificação do interesse público. Sendo pública a ação penal, o Ministério Público deve submeter a questão ao Judiciário, desde que convencido da existência do crime e da presença das condições da ação e pressupostos processuais.<sup>55</sup>

Nessa linha de raciocínio, aliás, é que vem se posicionando a jurisprudência dos Tribunais Superiores<sup>56</sup>. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, por exemplo, já se manifestou no sentido de que a colaboração premiada não deve alcançar a ação de improbidade administrativa. No ponto, veja-se trecho do voto da Desembargadora Carmelita Fernandes, asseverando que

(...) [n]ão há como aplicar, analogicamente, os benefícios da delação premiada e do perdão judicial nos casos de ações nas quais se debate a existência de atos de improbidade administrativa, eis que se trata de institutos específicos da esfera penal. A indisponibilidade do patrimônio público e do interesse público primário obstam a aplicação, em sede de ação de improbidade administrativa, do ‘perdão judicial’ decorrente de celebração de Acordo de Improbidade Administrativa.<sup>57</sup>

---

54 FILHO, Marino Pazzaglini; JÚNIOR, Waldo Fazzio; ROSA, Márcio Fernando Elias. **Improbidade Administrativa** – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público, p. 212.

55 OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. op. cit., p. 14-15.

56 Nesse sentido: “[...] O instituto da delação premiada não se aplica às ações por improbidade administrativa, vez que restrito à esfera penal” (Acórdão 698504, 20040111174335APC, 4ª Turma Cível do TJDF, Rel. Fernando Habibe, *DJe* 06.08.2013); Apelação Cível 0000174-15.2004.4.01.4200/RR, 4ª Turma do TRF da 1ª Região, Rel. Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, j. 08.04.2014, unânime, e-*DJF1* 02.06.2014, e TRF - 1ª Reg., Rel. Juiz Fed. Conv. Clemência Maria Almada Lima de Ângelo, Ap. Cível n.º 200442000001738, 4ª T., DJ de 2.06.2014 e Processo 2005.01.1.055353-7 (833713), 1ª Turma Cível do TJDF, Rel. Gilberto Pereira de Oliveira, unânime, *DJe* 26.11.2014.

57 Acórdão 8041010, 20110110453902APC, 2ª Turma Cível do TJDF, Rel. Carmelita Brasil, *DJe* 21.07.2014.

Desse modo, forçoso concluir que a aplicação da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa viola frontalmente o princípio da legalidade, eis que há ilimitada disposição do interesse público.

No mesmo sentido, se a colaboração premiada tem natureza jurídica de negócio jurídico processual, permitindo que as partes pactuem nos estritos limites autorizados pelo ordenamento jurídico, percebe-se que a aplicação da analogia desvirtuaria a própria limitação imposta pelo sistema legal.

É dizer: com a utilização da analogia, a própria adaptação, no âmbito da improbidade administrativa, do conteúdo material da colaboração premiada – por exemplo, causa extintiva da punibilidade, causa de fixação de regime inicial aberto ou semiaberto, causa de substituição da pena privativa de liberdade – já desvirtuaria a natureza jurídica do instituto, eis que os agentes do acordo, com base na norma aplicada analogicamente, não teriam limites clara e estritamente definidos pelo ordenamento jurídico formar um contrato que exteriorizasse suas vontades.

Com efeito, percebe-se que não é sem razão que somente por força de “lex certa e stricta” é que pode ser mitigada a indisponibilidade do interesse público, sob pena de não haver limitação quanto à concessão de benefícios legais nas esferas de responsabilização por atos ilícitos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As principais conclusões do presente trabalho são as seguintes:

(i) Por força de um imperativo constitucional de proteção a bens jurídicos, nosso ordenamento jurídico permite que uma mesma conduta pode ser dupla ou triplamente sancionada, com responsabilização previstas em instâncias sancionatórias distintas inclusive. No entanto, o Estado, no exercício do poder sancionador, só atua legitimamente se e quando orientado pelo quadro axiológico vazado na Constituição da República, seja com relação à definição do conteúdo da sanção propriamente dita, seja com relação ao instrumento (processo) que utilizará para aplicação ou não da punição.

(ii) A colaboração premiada, enquanto negócio jurídico processual que mitiga a indisponibilidade do interesse público, deve ser rigorosamente submetida a controle judicial para que a vontade das partes se situe nos estritos termos autorizados pela lei, seja com relação à consequência jurídica que poderá ser irradiada em favor do colaborador, seja quanto à forma, o âmbito e o desenvolvimento do procedimento formação do acordo.

(iii) A ação de improbidade administrativa tem natureza cível, ao passo que as sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 tem natureza extrapenal. Com efeito, a hipótese de aplicação de colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa deve considerar a independência absoluta entre as jurisdições cível e penal.

(iv) A aplicação da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa não se sustenta com base na proibição de comportamento contraditório por parte do Estado, eis que: a) há autonomia entre os sistemas de responsabilização penal e cível; b) a observância ao direito positivo não deve ser vista como deslealdade, pelo que, se uma única conduta, a um só tempo, lesa bens jurídicos tutelados por instâncias de responsabilização distintas, o Estado tem o dever de exigir a aplicação de todas as sanções devidas ao colaborador no âmbito extrapenal; c) o argumento que diz respeito à moralidade da atuação estatal com o colaborador, além de ser contraditório ante a própria eticidade do referido meio de obtenção de prova, não pode superar a independência entre as esferas de responsabilização estatal e a própria natureza jurídica da colaboração premiada, notadamente no espectro do princípio constitucional da legalidade, que é reitor da atuação dos agentes públicos num Estado de Direito; d) há prescindibilidade entre a concordância absoluta entre preceitos morais e jurídicos, pelo que a colaboração premiada por ser vista, inclusive, como instituto amoral.

(v) Há impossibilidade de aplicação da analogia com relação à colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa, pois: a) a analogia, enquanto recurso hermenêutico que busca a autointegração do direito, pressupõe a omissão involuntária da lei,

o que nem implicitamente pode se extrair das leis de nºs 9.807/1999, 12.850/2013 e 8.429/1992, eis que as duas primeiras contêm dispositivos que delimitam o âmbito da possível aplicação do instituto, ao passo que a terceira veda expressamente qualquer espécie de transação nas ações de improbidade administrativa; b) como consequência do princípio da legalidade, basta que o direito positivo expressamente não permita ou desautorize a prática de determinado ato para que tal possa ser considerado “contralegem”; c) a mitigação da indisponibilidade do interesse público só é legítima se e quando expressamente tutelada por “lex certa e stricta”, eis que não é dado a nenhum órgão estatal a exclusividade na identificação do interesse público.

Sem prejuízo de tais conclusões, não há como evadir-se à conclusão de que, de fato, uma incoerência sistêmica que deriva de ausência de lei que regule devidamente a intrínseca relação entre a improbidade administrativa e a colaboração premiada.

Todavia, a interpretação não pode ser um ato de vontade a ponto de buscar suprir a total ausência de previsão legal, sobretudo quando se trata de mitigação do interesse público. A analogia, em regra, resulta em interpretação ampliativa de determinada hipótese legal, pelo que não pode autorizar a aplicação de meio de obtenção de prova previsto para a persecução penal em outras instâncias de responsabilização, sob pena de incontrolabilidade da atuação dos agentes estatais responsáveis pela persecução dos ilícitos.

Nesse sentido, apesar do quadro endêmico de corrupção que assola o país, a busca pela responsabilização dos agentes públicos que cometem ilícitos – penais e extrapenais – não pode buscar validade jurídica fora da legalidade que rege a atuação do Estado.

## **REFERÊNCIAS**

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo Penal**. Rio de Janeiro. Campus/Elsevier, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BARBARELA, Leonado Duque: **A possibilidade de aplicação do instituto da delação premiada em casos de improbidade administrativa**. Caderno de teses do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso\\_PatPublico\\_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf) Acesso em 20 de novembro de 2016.

BOMFIM, Daniela. DIDIER JR., Fredie. **Colaboração premiada (Lei n. 12.850/13): Natureza jurídica e controle da validade por demanda autônoma – um diálogo com o Direito Processual Civil**. p.

146. Disponível em:

<[http://www.civilprocedurereview.com/busca/baixa\\_arquivo.php?id=136&embedded=true](http://www.civilprocedurereview.com/busca/baixa_arquivo.php?id=136&embedded=true)>. Acesso em 26 de novembro 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 9 set. 1942. Seção 1, p.3635

\_\_\_\_\_. Lei nº 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 3 de jun. de 1942.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.807 de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado eficaz colaboração à investigação policial e ao processo criminal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 14 de jul. de 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.850 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 Federativa do Brasil** – edição extra. 5 de ago. de 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível 20040111174335, Relator Desembargador Fernando Habibe. Data da Publicação/Fonte, DJe 06/08/2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível 20110110453902. Relator: Carmelita Brasil. Data da Publicação/Fonte, DJe 21/07/2014

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Processo 2005.01.1.055353-7, Relator: Gilberto Pereira de Oliveira. Data da Publicação/Fonte: DJe 26/11/2014

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ap. Cível nº 200442000001738, Relator: Clemência Maria Almada Lima de Ângelo. Data da Publicação/Fonte, DJ 02/06/2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível nº 000017415.2004.4.01.4200/RR, Relator: Ítalo Fioravanti Sabo Mendes. Data do julgamento, 08/04/2014, Data da Publicação/Fonte e-DJF1 02/06/2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 282253/MS, Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Data do julgamento, 25/03/2014, Data da Publicação/Fonte, DJe 25/04/2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 127483, Relator: Ministro Dias Toffoli Tribunal Pleno. Data do julgamento, 27/8/2015, Data da Publicação/Fonte, DJe 04/02/2016.

BRASILEIRO DE LIMA, Renato. **Manual de processo penal**. 4. ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Editora JusPODVM

CHERUBINI, Karina Gomes. **Ampliação da delação premiada aos atos de improbidade administrativa**. *Jus navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1.519, 29 ago. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10340>>. Acesso em: 19 de novembro de 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ações de Improbidade administrativa**, RTDP, n. 26/153.

DINO, Nicolao. A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória. In: SALGADO, Daniel Resende, QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: Juspodvm, 2015.

FARIA, Antonio Celso Campos de Oliveira. **Colaboração Premiada e Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Congresso/Congresso\\_Pat\\_Publico/Antoni%20Celso%20Campos%20de%20Oliveira%20Faria%20-%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20PREMIADA.docx](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Antoni%20Celso%20Campos%20de%20Oliveira%20Faria%20-%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20PREMIADA.docx)>. Acesso em 26 de novembro de 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

GARCIA, Émerson. **A lei de improbidade e a dosimetria de suas sanções**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, ano 14, n. 58, jan. fev. 2006.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, José Jairo. **Apontamentos sobre a improbidade administrativa**, *In: Improbidade Administrativa*, 10 anos da Lei nº 8.429/1992.

GOMES, Luiz Flávio. BIANCHINI, Alice. MOLINA, Antônio Garcia-Pablos de. **Direito Penal – Introdução e Princípios Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, vol. 1.

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

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Martins Fontes: São Paulo. 1995.

\_\_\_\_\_. **Teoria pura do Direito**. Tradução: João Baptista Machado. Martins Fontes: São Paulo. 2003.

MASSON, Cléber. MARÇAL, Vinícius. **Crime Organizado**. 2ª ed. São Paulo: MÉTODO, 2016.

MATTOS NETO, Antônio José de. **Responsabilidade civil por improbidade administrativa**, RT 752/31

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**, 5. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2001

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentário ao artigo 5º, parágrafo XVIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MENDONÇA, Andrey Borges de. **Roteiro de Colaboração Premiada**. São Paulo: Mimeo, 2012.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**, 20. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito penal**. São Paulo: Atlas, 2016.

\_\_\_\_\_. **O processo penal como dialética da incerteza**. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194932/000871244.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 26 de novembro de 2016.

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

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. FAZZIO JÚNIOR, Waldo. ROSA, Márcio Fernando Elias. **Improbidade Administrativa – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**.

QUEIROZ, Paulo. **Curso de Direito Penal – parte geral**. 10. ed. Bahia: Juspodvm. 2014.

TÁVORA, Nestor. ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de direito penal**: de acordo com a Lei n. 7209, de 11-7-1984 e com a Constituição Federal de 1988. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.