

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE MINAS GERAIS  
PAULO HENRIQUE SANTOS NORONHA**

**COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO DA  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Belo Horizonte  
2018

**PAULO HENRIQUE SANTOS NORONHA**

**COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de pós-graduação.

Orientador: Prof. Dr. Valter Shuenquener de Araújo

Belo Horizonte  
2018

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: *“Colaboração Premiada no Âmbito da Improbidade Administrativa”* elaborado por PAULO HENRIQUE SANTOS NORONHA para exame da banca constituída pelos seguintes professores.

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antônio de Padova

\_\_\_\_\_  
Avaliação

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Fabrício José da Fonseca Pinto

\_\_\_\_\_  
Avaliação

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Valter Shuenquener de Araújo

\_\_\_\_\_  
Avaliação

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2018.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço à minha família e a todos os profissionais da área de educação que me ensinaram a percorrer o caminho do correto e do que é justo, aos colegas de trabalho pelo incentivo e a aos colegas da pós-graduação pela convivência durante o curso, assim como toda atenção e dedicação dos servidores do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais pela realização deste curso.

## **RESUMO**

O presente trabalho desenvolve-se a partir da concepção de que a colaboração premiada, a par de haver expressa previsão na Lei nº 8.429/92 vedando a transação, é aplicável, também, às condutas de improbidade administrativa. Conforme demonstraremos, são inúmeros os fundamentos jurídicos que levam a essa conclusão, tais como a tendência de mundial incentivo à autocomposição dos conflitos, o que se reflete na atuação prática do Ministério Público, que tem regulamentado o tema através de resoluções, a necessidade de uma interpretação histórica e atualizada sobre o §1º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, a possibilidade de acordos e transações em outros ramos do Direito, como na área penal, ambiental e consumidor etc. No que tange à metodologia empregada, foram expressos os entendimentos mais recentes da doutrina, dos Tribunais e do próprio Ministério Público acerca da matéria. De todo o exposto, constata-se que é possível ao Ministério Público realizar transações em hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, seja extrajudicialmente – num Inquérito Civil, por exemplo, ou até mesmo no transcorrer da ação judicial.

**PALAVRAS-CHAVE:** colaboração premiada – transação – improbidade administrativa

## **ABSTRACT**

The present work is developed from the conception that the prized collaboration, in addition to expressly foreseen in Law n. 8.429 / 92, prohibiting the transaction, is also applicable to the conduct of administrative improbity. As we will demonstrate, there are innumerable legal bases that lead to this conclusion, such as the worldwide tendency to encourage conflict self-determination, which is reflected in the practice of the Public Prosecutor's Office, which has regulated the issue through resolutions, the need for a historical interpretation and updated on §1 of art. 17 of the Administrative Improbability Act, the possibility of agreements and transactions in other branches of law, such as in the criminal, environmental and consumer area, etc. Regarding the methodology used, the most recent understandings of the doctrine, the Courts and the Public Prosecutor's Office on the subject were expressed. From all of the foregoing, it can be seen that it is possible for the Public Prosecutor's Office or any other legitimized party to carry out transactions in hypotheses configuring administrative misconduct, either extrajudicially - in a Civil Inquiry, for example, or even in the course of legal proceedings.

**KEYWORD:** prized collaboration – transaction – administrative improbity

## SUMÁRIO

|       |                                                                                                                                   |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                            | 7  |
| 2     | <b>HISTÓRICO DA COLABORAÇÃO PREMIADA.....</b>                                                                                     | 9  |
| 2.1   | <b>A Colaboração Premiada no Direito Brasileiro.....</b>                                                                          | 9  |
| 2.2   | <b>A Colaboração Premiada no Direito Comparado.....</b>                                                                           | 10 |
| 2.3   | <b>A Colaboração Premiada nas Convenções Internacionais.....</b>                                                                  | 11 |
| 3     | <b>CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA COLABORAÇÃO PREMIADA.....</b>                                                                  | 13 |
| 3.1   | <b>Conceito.....</b>                                                                                                              | 13 |
| 3.2   | <b>Distinção entre Colaboração e Delação Premiada.....</b>                                                                        | 14 |
| 3.3   | <b>Natureza Jurídica.....</b>                                                                                                     | 17 |
| 4     | <b>COLABORAÇÃO PREMIADA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA....</b>                                                                      | 19 |
| 4.1   | <b>Da Impossibilidade de Aplicação da Colaboração Premiada aos Atos de Improbidade Administrativa.....</b>                        | 20 |
| 4.2   | <b>Da Possibilidade de Aplicação da Colaboração Premiada aos Atos de Improbidade Administrativa.....</b>                          | 22 |
| 4.2.1 | <i>A Necessidade de um Ministério Público Resolutivo.....</i>                                                                     | 22 |
| 4.2.2 | <i>A Regulamentação da Autocomposição no Âmbito do Ministério Público</i>                                                         | 24 |
| 4.2.3 | <i>Do Entendimento Doutrinário Favorável à Aplicação da Colaboração Premiada aos Atos de Improbidade Administrativa.....</i>      | 28 |
| 4.2.4 | <i>Da Formação de Importante Precedente Judicial Admitindo a Transação em Atos de Improbidade Administrativa.....</i>             | 34 |
| 4.2.5 | <i>Da Regulamentação do Compromisso de Ajustamento de Conduta nas Hipóteses Configuradoras de Improbidade Administrativa.....</i> | 36 |
| 5     | <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                             | 41 |
|       | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                           | 42 |

## 1 INTRODUÇÃO

A colaboração premiada, em breve síntese, é o instituto pelo qual o agente investigado, por ato espontâneo ou voluntário, contribui mediante a entrega de seus parceiros de delito e de informações para fazer cessar a atividade criminosa, prevenir futuras infrações, recuperar, de forma total ou parcial, os frutos dos delitos praticados, com o fim de obter benefícios processuais.

O instituto da colaboração premiada tem origem no direito norte-americano, conhecido como *plea bargaining*, criado no período em que houve o acirramento do combate ao crime organizado, assim como no direito italiano, que possibilitou ao Estado punir pessoas ligadas a toda forma de escândalos envolvendo a máfia italiana e importantes políticos.

Já no direito brasileiro, em que pese o tema “delação premiada” apresentar grande repercussão nos noticiários nos últimos anos, notadamente pela “Operação Lava Jato”, em que a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Justiça Federal desencadearam a persecução penal e civil por atos de improbidade administrativa contra diversos políticos, empresários e servidores públicos, o instituto já havia sido introduzido na legislação brasileira há algum tempo.

Após o advento da Constituição da República de 1988, podemos citar como exemplo o art. 8º, parágrafo único, da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90). Além da referida lei, há diversas outras que regulamentam a sua aplicação, mas uma característica comum a todas elas é a utilização somente na área penal.

Se por um lado a colaboração premiada tem ampla e irrestrita aplicação nas ações penais, por outro, o seu emprego em relação a condutas de improbidade administrativa é bastante controvertido no cenário jurídico atual.

A Lei de Improbidade Administrativa, através do art. 17, §1º, veda acordos, transações ou conciliação no âmbito dessas ações. Portanto, ao contrário do que ocorre nas investigações e ações penais, à primeira vista, o instituto da colaboração premiada não pode ser aplicado às ações que tenham como objetivo punir condutas tipificadas na lei de improbidade, haja vista a existência de vedação legal.

Se num esquema complexo de corrupção, em que o Ministério Público não consegue chegar ao topo da pirâmide, se identifique que um dos agentes que integra a organização criminosa pode ajudar a esclarecer os fatos e a entregar seus

comparsas, o *Parquet* não poderá deixar de realizar a acusação de quem está na base, por força da vedação da referida lei, assim como dos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade.

A vedação dificulta a ação do Ministério Público e o resultado de complexa investigação que esses casos demandam, nem sempre é o esperado e atende aos anseios da população.

É de se ressaltar que já houve uma medida provisória que, no afã de regulamentar os acordos de leniência, acabou por revogar a proibição contida no art. 17 da Lei nº 8.429/92. Contudo, a Medida Provisória nº 703 perdeu validade, por não ter sido convertida em lei, e, assim, fez com que a proibição regressasse ao ordenamento jurídico.

Ocorre que, na prática, os acordos com os investigados estão sendo realizados, havendo precedentes judiciais que reconhecem a sua validade, mesmo com a vedação da lei. Na operação “Lava Jato”, por exemplo, o Ministério Público Federal realizou acordos de leniência com empresas na área cível, prometendo, em contrapartida que, em eventuais ações por improbidade, pediria, apenas, o reconhecimento declaratório dos atos de improbidade administrativa.

Dessa feita, considerando a eficiência que a aplicação da colaboração premiada tem apresentado em investigações criminais, e a par da norma restritiva prevista no art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/92, exsurge a necessidade de sua aplicação também em ações de improbidade administrativa, a fim de auxiliar na intensa e complexa investigação realizada pelo Ministério Público.

## **2 HISTÓRICO DA COLABORAÇÃO PREMIADA**

### **2.1 A Colaboração Premiada no Direito Brasileiro**

No Brasil, referido instituto foi incorporado à legislação por meio do art. 8º, parágrafo único, da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90). Posteriormente, sua aplicação estendeu-se a outros diplomas legais: Lei de Crime Contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492/86), Lei de Crimes Contra a Ordem Tributária, Econômica e Contra as Relações de Consumo (Lei nº 8.137/90), Lei do Crime Organizado (Lei nº 9.034/95), Lei de Lavagem de Capitais (Lei nº 9.613/98), Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas (Lei nº 9.807/99), Lei de Drogas (Lei nº 11.343/06), Lei nº 12.529/11, e, recentemente, na nova Lei do Crime Organizado (Lei nº 12.850/13).

Somente com a edição da Lei do Crime Organizado, que prevê medidas de combate às organizações criminosas, é que o instituto passou a ser regulamentado de forma mais completa, desta vez sob o título de colaboração premiada.

Contudo, o instituto da colaboração premiada já esteve previsto na legislação brasileira desde a época em que o país ainda era colônia de Portugal e vigoravam as Ordenações Filipinas.

Tais ordenações vigoraram no país entre 1603 e 1830 (até a entrada em vigor do Código Criminal de 1830) e no Livro V, Título CXVI do Código Filipino, havia a previsão da aplicação de perdão e, até mesmo, de recebimento de uma contrapartida financeira para o acusado de uma infração penal que delatasse seus comparsas.

E as colaborações premiadas previstas nas Ordenações Filipinas foram de vital importância para o declínio da Inconfidência Mineira – movimento ocorrido entre 1788 e 1792, liderado por Joaquim José da Silva Xavier – Tiradentes, e tinha como objetivo a independência do Brasil frente a Portugal.

Com a prisão de alguns inconfidentes, dentre eles a do Coronel Joaquim Silvério dos Reis, que entregou os planos da revolução mineira, em troca do perdão de sua dívida com a Fazenda Real, foi possível a realização das colaborações, que culminaram na execução do alferes Tiradentes e na dissolução do movimento revolucionário em 1792.

E em que pese o êxito em sua aplicação, naquele período já se questionava a moralidade de tal instituto, haja vista que a colaboração assumiu um caráter pejorativo pelo fato de premiar a traição. Assim, a colaboração premiada acabou por ser abandonada em nossa legislação, somente retornando após a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme mencionado acima.

O retorno do instituto em comento à nossa legislação deve-se muito à influência do direito estrangeiro.

## 2.2 A Colaboração Premiada no Direito Comparado

Na Itália, a colaboração premiada surgiu na década de 70 do século passado e teve como alvo inicial a máfia. A expansão dessas organizações criminosas, principalmente a partir do final da década de 1960, com a prática de crimes cada vez mais graves, como atentados terroristas e extorsão mediante sequestro, viu-se a necessidade de uma normatividade específica e mais rígida.

Assim, a colaboração premiada surgiu no direito italiano através da Lei nº 497, de 1974. Referida lei elevou a pena para o crime de extorsão mediante sequestro e previa uma atenuação de pena para o agente que ajudasse na liberdade da vítima sequestrada, sem o pagamento do resgate.

Num segundo momento, o Dec. Lei nº 625/79, transformado na Lei nº 15/1980, aumentou a pena para o crime de terrorismo, assim como criou outras figuras delitivas.

Foi montada toda uma operação (*operazione mani pulite*) que tentou acabar com os criminosos da “*máfia*”. A operação ficou conhecida como “Mãos Limpas” e permitiu ao Estado punir pessoas ligadas à máfia, assim como importantes políticos.

Com o sucesso da operação, a colaboração premiada passou a incorporar o Código Penal Italiano e outras legislações, como, por exemplo, a Lei nº 82, de 15 de março de 1991.

No sistema dos Estados Unidos da América, vigora o *plea bargaining*, que é adotado em países de tradição da *common law*, e serve como uma forma de apresentar resultados práticos à sociedade.

Neste modelo, o representante do Ministério Público preside a coleta de provas e faz a acusação perante o Judiciário. Quando surge a possibilidade de

acordo com o acusado, o Ministério Público tem total autonomia para negociar e decidir pelo prosseguimento ou não da acusação.

Na Alemanha, existe previsão legal para a diminuição ou, até mesmo, não aplicação da pena para aquele agente que voluntariamente denuncie ou impeça a prática de um crime por organizações criminosas.

Neste caso, no *Kronzeugenregelung* (regulação dos testemunhos), diferentemente do que ocorre no *plea bargaining*, o poder é discricionário do Juiz, e a vantagem pode ser concedida ainda que o resultado não tenha se materializado por circunstâncias alheias a vontade do agente.

### 2.3 A Colaboração Premiada nas Convenções Internacionais

A colaboração premiada está prevista nas Convenções de Palermo – Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e de Mérida – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que foram inseridas no nosso ordenamento através dos Decretos nº 5.015/2004<sup>1</sup> e 5.687/2006<sup>2</sup>, respectivamente.

A Convenção de Palermo, aprovada na Assembleia Geral da ONU do dia 15 de Novembro de 2000, é a principal norma de combate ao crime organizado no cenário internacional, e, assim, expressa em seu art. 26:

#### Artigo 26

Medidas para intensificar a cooperação com as autoridades competentes para a aplicação da lei

1. Cada Estado Parte tomará as medidas adequadas para encorajar as pessoas que participem ou tenham participado em grupos criminosos organizados:

a) A fornecerem informações úteis às autoridades competentes para efeitos de investigação e produção de provas, nomeadamente

i) A identidade, natureza, composição, estrutura, localização ou atividades dos grupos criminosos organizados;

ii) As conexões, inclusive conexões internacionais, com outros grupos criminosos organizados;

<sup>1</sup> BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

<sup>2</sup> BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

iii) As infrações que os grupos criminosos organizados praticaram ou poderão vir a praticar;

b) A prestarem ajuda efetiva e concreta às autoridades competentes, susceptível de contribuir para privar os grupos criminosos organizados dos seus recursos ou do produto do crime.

2. Cada Estado Parte poderá considerar a possibilidade, nos casos pertinentes, de reduzir a pena de que é passível um arguido que coopere de forma substancial na investigação ou no julgamento dos autores de uma infração prevista na presente Convenção.

3. Cada Estado Parte poderá considerar a possibilidade, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico interno, de conceder imunidade a uma pessoa que coopere de forma substancial na investigação ou no julgamento dos autores de uma infração prevista na presente Convenção.

Já a Convenção de Mérida, aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas no dia 31 de outubro de 2003, dispõe da seguinte maneira em seu art. 37:

#### Artigo 37

Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei

1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação (sic) útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

### 3 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA COLABORAÇÃO PREMIADA

#### 3.1 Conceito

A definição de colaboração premiada pode ser extraída da leitura do art. 4º da Lei nº 12.850/2013, que veio a regulamentar melhor o tal instituto:

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: [...].<sup>3</sup>

Audrey Borges de Mendonça, em seu artigo “A colaboração premiada e a nova Lei do Crime Organizado”, cita a definição de Mário Sérgio Sobrinho e de Márcio Barra Lima sobre colaboração premiada. Vejamos:

Segundo Mario Sérgio Sobrinho, a colaboração premiada é o meio de prova pelo qual o investigado ou acusado, ao prestar suas declarações, coopera com a atividade investigativa, confessando crimes e indicando a atuação de terceiros envolvidos com a prática delitiva, de sorte a alterar o resultado das investigações em troca de benefícios processuais. Na mesma linha, Márcio Barra Lima afirma que a colaboração premiada pode ser “definida como toda e qualquer espécie de colaboração com o Estado, no exercício da atividade de persecução penal, prestada por autor, coautor ou partícipe de um ou mais ilícitos penais, relativamente ao(s) próprios(s) crime(s) de que tenha tomado parte ou pertinente a outro(s) realizado(s) por terceiros, não necessariamente cometidos em concurso de pessoas, objetivando, em troca, benefícios penais estabelecidos em lei”.<sup>4</sup>

Já Renato Brasileiro de Lima assim a define:

Espécie do Direito Premial, a colaboração premiada pode ser conceituada como uma técnica especial de investigação por meio da qual o coautor e/ou partícipe da infração penal, além de confessar seu envolvimento no fato delituoso, fornece aos órgãos responsáveis pela persecução penal informações objetivamente eficazes para a consecução de um dos objetivos previstos em lei, recebendo, em contrapartida, determinado prêmio legal.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

<sup>4</sup> MENDONÇA, Audrey Borges. A colaboração premiada e a nova lei do crime organizado (Lei nº 12.850/2013). Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37221319/A\\_Colaboracao\\_premiada\\_e\\_a\\_nova Lei\\_do\\_Crime\\_Organizado\\_Andrey\\_Borges\\_de\\_Mendonca\\_2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1518251214&Signature=YC9dHaHIIRO9y%2FKurakATVmMtgk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA\\_Colaboracao\\_premiada\\_e\\_a\\_nova\\_Lei\\_do\\_C.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37221319/A_Colaboracao_premiada_e_a_nova Lei_do_Crime_Organizado_Andrey_Borges_de_Mendonca_2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1518251214&Signature=YC9dHaHIIRO9y%2FKurakATVmMtgk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_Colaboracao_premiada_e_a_nova_Lei_do_C.pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2018.

<sup>5</sup> LIMA, Renato Brasileiro de, Manual de Processo Penal. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 762.

O Superior Tribunal de Justiça, através de sua 6ª Turma, na oportunidade do julgamento do HC 174.286-DF, de relatoria do Ministro Sebastião Reis Júnior, assim definiu colaboração premiada:

O instituto da delação “premiada” consiste em um benefício concedido ao acusado que, admitindo a participação no delito, fornece às autoridades informações eficazes, capazes de contribuir para a resolução do crime. *In casu*, embora o paciente tenha admitido a prática do crime a ele imputado, segundo as instâncias ordinárias, não houve efetiva colaboração com a investigação policial e com o processo criminal, tampouco o fornecimento de informações eficazes para a descoberta da trama delituosa. Sendo assim, visto que a mera confissão parcial do paciente não representou auxílio efetivo na investigação e elucidação do evento delituoso, inaplicável à espécie a benesse da delação “premiada”. Precedente citado: REsp 1.111.719-SP, DJe 13/10/2009. HC 174.286-DF, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 10/4/2012.<sup>6</sup>

Logo, conforme entendimento do citado colegiado, não basta que o investigado admita sua participação no crime. Ainda que conte detalhes de toda a atividade ilícita e incrimine seus comparsas, ele só fará jus aos benefícios da delação premiada se suas informações forem efetivamente eficazes para a resolução do delito.

Portanto, entendemos que a colaboração premiada pode ser definida como o procedimento em que o agente confessa a prática de uma infração penal ou de um ato configurador de improbidade administrativa, e, ainda, fornece informações para a obtenção de provas contra os demais comparsas e contra a organização criminosa, visando à recuperação do produto do crime ou ato ímprobo, recebendo, em contrapartida, benefícios previstos em lei.

### 3.2 Distinção entre Colaboração e Delação Premiada

Até a entrada em vigor da Lei nº 12.850/2013, nenhuma das leis que traziam em seu texto a aplicação de benefícios ao agente colaborador fizeram menção, expressamente, a qualquer expressão que tivesse como fim definir o instituto jurídico, seja delação ou colaboração premiada.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.111.719-SP, DJe 13/10/2009. *Habeas Corpus* nº 174.286-DF, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=21073075&num\\_registro=201000966471&data=20120425&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=21073075&num_registro=201000966471&data=20120425&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

O termo que vem sendo comumente empregado é a delação premiada, difundida amplamente pela mídia nos noticiários, sobretudo em tempos da “Operação Lava Jato”.

Contudo, ainda não há um consenso entre os doutrinadores a respeito da igualdade entre os termos, sendo que alguns entendem como sinônimos e outros como institutos diversos.

Vicente Greco Filho é um dos que sustentam não haver diferença entre as expressões, o que pode ser notado através da seguinte definição: *“A colaboração premiada, também chamada de delação premiada, já era prevista na Lei n. 9.034/95, revogada, e em outras leis especiais [...]”*.<sup>7</sup>

Nesse sentido, também, é o entendimento de Rogério Sanches Cunha e Ronaldo Batista Pinto:

O instituto da colaboração premiada, ainda que contando com nomenclatura diversa, sempre foi objeto de análise pela doutrina, tratado que é como “delação premiada (ou premial)”, “chamamento deorréu”, “confissão delatória” ou, segundo os mais críticos, “extorsão premiada” etc.<sup>8</sup>

Por outro lado, para os que sustentam a distinção entre os termos, dentre eles Renato Brasileiro de Lima<sup>9</sup>, a colaboração premiada seria o gênero, enquanto a delação seria a espécie.

Num ponto em comum, em ambos os casos há a confissão da infração pelo agente e o fornecimento de informações acerca da localização da vítima, do objeto do crime e sobre o crime.

O que distinguiria a colaboração da delação seria que, nesta última, o agente, além de confessar os fatos, entrega os nomes dos demais integrantes da organização criminosa.

Vladimir Aras aponta a existência de quatro subespécies de colaboração premiada:

**a) delação premiada (chamamento deorréu):** além de confessar seu envolvimento na prática delituosa, o colaborador expõe as outras pessoas implicadas na infração penal, razão pela qual é denominado de agente revelador;

**b) colaboração para libertação:** o colaborador indica o lugar onde está mantida a vítima sequestrada, facilitando sua libertação;

<sup>7</sup> GRECO FILHO, Vicente. Comentários à Lei de Organização Criminosa: Lei n° 12.850/13. São Paulo: Saraiva, 2014, P. 39.

<sup>8</sup> CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. Crime Organizado – comentários à nova lei sobre o Crime Organizado – lei 12.850/13. Salvador: Juspodivm. 2013. P. 34.

<sup>9</sup> LIMA, Renato Brasileiro de, Manual de Processo Penal. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 762.

**c) colaboração para localização e recuperação de ativos:** o colaborador fornece dados para a localização do produto ou proveito do delito e de bens eventualmente submetidos a esquemas de lavagem de capitais;

**d) colaboração preventiva:** o colaborador presta informações relevantes aos órgãos estatais responsáveis pela persecução penal de modo a evitar um crime, ou impedir a continuidade ou permanência de uma conduta ilícita.<sup>10</sup>

Parece ser esse o melhor entendimento e, também, o mais técnico e atualizado sobre o tema. Tanto que na lei mais recente a tratar do assunto, a Lei nº 12.850/2013, que disciplina as organizações criminosas, o legislador optou pelo termo “colaboração premiada”, senão vejamos:

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:

I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

§ 1º Em qualquer caso, a concessão do benefício levará em conta a personalidade do **colaborador**, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração.

§ 2º Considerando a relevância da **colaboração** prestada, o Ministério Público, a qualquer tempo, e o delegado de polícia, nos autos do inquérito policial, com a manifestação do Ministério Público, poderão requerer ou representar ao juiz pela concessão de perdão judicial ao **colaborador**, ainda que esse benefício não tenha sido previsto na proposta inicial, aplicando-se, no que couber, o art. 28 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 3º O prazo para oferecimento de denúncia ou o processo, relativos ao **colaborador**, poderá ser suspenso por até 6 (seis) meses, prorrogáveis por igual período, até que sejam cumpridas as medidas de **colaboração**, suspendendo-se o respectivo prazo prescricional.

[...].

Art. 6º O termo de acordo da **colaboração premiada** deverá ser feito por escrito e conter:

[...].

Art. 7º O pedido de homologação do acordo será sigilosamente distribuído, contendo apenas informações que não possam identificar o **colaborador** e o seu objeto.

[...].

§ 3º O acordo de **colaboração premiada** deixa de ser sigiloso assim que recebida a denúncia, observado o disposto no art. 5º (destacamos).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> ARAS, Vladimir. Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal. Organizadora: Carla Veríssimo de Carli. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2011. P. 428, grifo nosso.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o

Dessa forma, conforme expressa a lei acima, o termo correto a ser utilizado é “colaboração premiada”.

### 3.3 Natureza Jurídica

O art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.850/2013, assim expressa:

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

I - colaboração premiada;  
[...].<sup>12</sup>

Portanto, de acordo com a redação do dispositivo acima, é possível concluir que a colaboração premiada apresenta natureza jurídica de meio de obtenção de prova. Não se trata, assim, de um meio de prova propriamente dito, mas sim de um instrumento para que se obtenham provas.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do *Habeas Corpus* nº. 127.483, que teve como relator o Ministro Dias Toffoli, definiu a colaboração premiada como um negócio jurídico processual. Vejamos trecho do voto do relator:

**A colaboração premiada é um negócio jurídico processual personalíssimo, 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 premiais 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 n. 12.850/13 expressamente se refere a um ‘acordo de colaboração’ e às ‘negociações’ para a sua formalização, a serem realizadas ‘entre delegado de polícia’, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou,

---

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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

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>13</sup>

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal firma entendimento sobre a natureza jurídica da colaboração premiada ao considerá-la como um negócio jurídico processual.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 127.483-PR, Rel. Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10199666>>. Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

#### 4 COLABORAÇÃO PREMIADA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, cumpre ressaltar que não há, ainda, uma jurisprudência formada sobre o assunto, haja vista tratar-se de tema de recente apreciação pelo Judiciário nacional, que vem sendo provocado, sobretudo, pelas várias colaborações premiadas realizadas nos últimos anos pelo Ministério Público Federal em operações de combate à corrupção.

Diante da ausência de um posicionamento jurídico pacífico, a possibilidade de se realizar acordos ou transações em atos de improbidade administrativa, e, via de consequência, a colaboração premiada, apresenta várias facetas entre os juristas.

Conforme já mencionado, o art. 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) veda acordos, transações ou conciliação no âmbito dessas ações<sup>14</sup>.

Num primeiro momento, considerando apenas a interpretação literal da referida norma, teríamos a impossibilidade de o Ministério Público realizar acordos de colaboração ou delação premiada no curso da ação de improbidade.

Ainda mais se considerarmos dois dos princípios que norteiam a atuação do órgão ministerial nesse tipo de ação, quais sejam: o princípio da obrigatoriedade, segundo o qual o membro do Ministério Público está obrigado a agir quando presentes os pressupostos para o ajuizamento da ação, e o princípio da indisponibilidade do interesse público, que impõe à Administração limitações e restrições com o fim de evitar que se atue de forma lesiva ao interesse público.

Por outro lado, temos a tendência mundial de autocomposição dos conflitos, a necessidade de uma interpretação conforme à constituição sobre a Lei de Improbidade Administrativa, a mitigação de direitos indisponíveis em outros ramos do Direito, etc.

Assim, destacaremos abaixo a divergência existente entre aqueles que negam a possibilidade da colaboração premiada nas ações de improbidade e os que sustentam ser possível.

---

<sup>14</sup> BRASIL. 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, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

#### 4.1 Da Impossibilidade de Aplicação da Colaboração Premiada aos Atos de Improbidade Administrativa

Rogério Pacheco Alves e Emerson Garcia sustentam, em sua obra “Improbidade Administrativa”, a impossibilidade de aplicação da colaboração premiada e seus efeitos no campo da improbidade administrativa, e baseiam-se em dois argumentos:

1) a vedação do legislador através do dispositivo de lei (art. 17, §1º, da Lei de Improbidade);

2) a independência das esferas cível, criminal e administrativa.

Vale a pena transcrever:

Feitas tais considerações de ordem genérica, é o caso agora de indagar: a delação premiada e seus efeitos aplicam-se ao campo da improbidade administrativa, de modo a impedir o ajuizamento das ações de improbidade ou mesmo a extinguir aquelas já em curso? A resposta, ao que nos parece, deve ser negativa, com alguns temperamentos.

A uma, em razão da incidência do já referido 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa, que veda qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação de modo a afastar a aplicação das sanções civis previstas em seu art. 12.

**Ou seja, se o legislador vedou, expressamente, tais possibilidades negociais, somente ele pode fixar, previamente, as condições para a mitigação do princípio da obrigatoriedade (ferramenta que baliza a atuação do Ministério Público em favor da sociedade) e da própria indisponibilidade do interesse público**, como já tivemos oportunidade ver. Do contrário, teríamos de admitir, por exemplo, a possibilidade de desistência ou abandono das ações civis públicas pelo Ministério Público e a integral incidência dos efeitos da revelia (considerar como verdadeiros os fatos afirmados pelo autor, à falta de contestação pelo réu – art. 344 do CPC/2015), o que a indisponibilidade dos interesses em jogo impede.

A duas, porque, como se sabe, **as esferas criminal, cível e administrativa são independentes** (arts. 935 do Código Civil e 66 do Código de Processo Penal), ressalvadas as hipóteses de prevalência da jurisdição criminal expressamente previstas no Código de Processo Penal (arts. 65 e 386, I, IV e VI). Quanto ao ponto, o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa é enfático ao ressaltar que a aplicação das sanções ali previstas independe das ‘sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica’. A esse argumento pode ser somada a própria incoincidência entre as sanções penais (penas privativas de liberdade, restritivas de direitos, substitutivas das primeiras, e multa) e as sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios), um dos aspectos da própria independência entre as esferas penal e cível.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P 915/916, grifo nosso.

Contudo, os citados autores fazem uma ressalva e sustentam que é possível o empréstimo dos elementos de prova colhidos na seara criminal, através da colaboração, nas ações de improbidade administrativa, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade da prova em sua origem.

Com posição semelhante, Mauro Roberto Gomes de Mattos<sup>16</sup> entende que nas ações de improbidade administrativa não seria possível a realização de acordos, conciliações e transações, afirmando não ser admitida a analogia para sua aplicação.

Para Gomes de Mattos, o direito em jogo é indisponível, e por essa razão, o titular da ação não poderia negociá-lo. O autor sequer admite a utilização da colaboração premiada como pressuposto de admissibilidade para a ação de improbidade administrativa, porque, ao seu entender, a Lei nº 8.429/92 não permite a extensão dos benefícios da colaboração, não sendo capaz de produzir efeitos geradores de atos ímprobos perante a Lei de Improbidade.

Justificando o seu entendimento, Gomes de Mattos ressalta que outros institutos do Direito Penal também não são aplicados nas ações de improbidade administrativa, como o princípio da insignificância, por permitir a violação ao princípio da moralidade qualificada.

Logo, segundo o autor, a colaboração premiada não poderia servir também como prova emprestada, pois implicaria transgressão ao princípio da reserva constitucional de lei formal. Vejamos trecho de seu trabalho:

Para embasar a fumaça do bom direito em relação à ocorrência dos atos de improbidade administrativa, o Ministério Público possui o dever de demonstrar, mesmo através de indícios, que os depoimentos do colaborador possuem lastro de plausibilidade indiciária perante o escopo da Lei nº 8.429/92.

A petição inicial que é lastreada tão somente no “depoimento” do beneficiado pelo instituto da delação premiada em sede criminal não serve como demonstração de indício de autoria e de materialidade perante a Lei nº 8.429/92, não se prestando para o fim de recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa.

[...].

Como visto, o instituto da delação premiada não se aplica ao contexto da Lei nº 8.429/92 por se incompatível e também por não haver a possibilidade da celebração de transação ou de acordos perante a Lei de improbidade administrativa.

Se os benefícios da obtenção da delação premiada não são extensíveis ao contexto da lei de improbidade administrativa, por óbvio que os seus efeitos

---

<sup>16</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Delação premiada não serve para fins de admissibilidade de ação de improbidade administrativa. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,delação-premiada-nao-serve-para-fins-de-admissibilidade-de-acao-de-improbidade-administrativa,51993.html>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

também não possuem validade de meio de prova idôneo capaz de gerar indício ao ato ímprobo.

O artigo 17, § 6º, da Lei n.º 8.429/92 estabelece que a ação de improbidade administrativa será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

A delação premiada não é prova de um delito, ela é o início da busca de provas, que irão confirmar ou rejeitar os termos do conteúdo da mesma.

Não sendo admitido o instituto da delação premiada no direito administrativo sancionador, por razões lógicas não há como admiti-lo como demonstração da ocorrência de indícios da prática de ato de improbidade administrativa para fins de admissibilidade da petição inicial. [...].<sup>17</sup>

Embora respeitemos o entendimento acima, dele divergimos conforme subitem seguinte.

## **4.2 Da Possibilidade de Aplicação da Colaboração Premiada aos Atos de Improbidade Administrativa**

Para boa parte da doutrina, é possível a aplicação da colaboração premiada aos atos de improbidade administrativa, em que pese o art. 17, §1º, da Lei n.º 8.429/92 vedar qualquer tipo de acordo, transação ou conciliação em tais atos.

E são variados os fundamentos de quem se filia a esse entendimento. Seja pela interpretação histórica e atualizada que tem de ser realizada sobre o art. 17, §1º, da Lei n.º 8.429/92, seja pela atuação de um Ministério Público que hoje se espera resolutivo, seja pela nova diretriz do Novo Código Processo Civil e de várias outras leis que estimulam a adoção de soluções consensuais, enfim, são inúmeros os argumentos que sustentam essa posição, a que nos filiamos, e que abordaremos agora.

### **4.2.1 A Necessidade de um Ministério Público Resolutivo**

Os termos “Ministério Público demandista” e “Ministério Público resolutivo” são atribuídos a Marcelo Pedroso Goulart. Para o autor, há dentro do perfil

<sup>17</sup>

*Ibidem.* Não paginado.

institucional consagrado na Constituição Federal dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo.

No Ministério Público demandista o órgão ministerial é apenas um agente processual, atuando unicamente perante o Poder Judiciário. Não importa a área em que officie, seja criminal, difusos e coletivos, consumidor, idoso, nesse modelo o agente transfere ao Judiciário a decisão sobre os conflitos. Os procedimentos extrajudiciais, como inquéritos civis, servem apenas como instrumento de colheita de provas a serem utilizadas em uma ação judicial.

Não se busca, assim, uma resolução imediata e a autocomposição dos conflitos dentro do Ministério Público.

Por outro lado, há o modelo resolutivo. Marcelo, assim, o conceitua:

[...] O Ministério Público deve esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas de resoluções das questões que lhe são postas (soluções negociadas), utilizando esses procedimentos com o objetivo de sacramentar acordos e ajustar condutas, sempre no sentido de afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais. Para tal, deve politizar e desjurisdicionarizar a sua atuação, ou seja, o Ministério Público deve:

- transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação;
- atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas;
- transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da sociedade civil planetária;
- buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o Judiciário como espaço excepcional de atuação).

Assim balizado, o Ministério Público estará apto a cumprir sua função mediadora que o mundo contemporâneo requer, habilitando-se como agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania.<sup>18</sup>

Portanto, a partir desse novo modelo de atuação resolutiva, novos regramentos vêm sendo elaborados pelo Ministério Público brasileiro balizando a sua atuação extrajudicial e fomentando a autocomposição.

<sup>18</sup> GOULART, Marcelo Pedrosa. Ministério Público e Democracia. Teoria e Práxis. A função política do Ministério Público. O combate às práticas rurais ambientais. O combate à exploração do trabalho infanto-juvenil. Pacto social. São Paulo: Editora de Direito, 1998. P. 119-123.

#### 4.2.2 A Regulamentação da Autocomposição no Âmbito do Ministério Público

O Ministério Público brasileiro, atento à tendência mundial de adoção do mecanismo de autocomposição pacífica dos conflitos, vem incentivando e difundindo tal mecanismo dentro da instituição.

Dessa forma, o Conselho Nacional do Ministério Público, instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, através da Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, do qual vale destacar:

CONSIDERANDO que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (art. 127, caput, da CR/1988);

CONSIDERANDO que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar, no âmbito do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição;

**CONSIDERANDO a importância da prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável; CONSIDERANDO que a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e que a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público têm reduzido a excessiva judicialização e têm levado os envolvidos à satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento;**

**CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelo Ministério Público;**

[...]

Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

[...]

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo. [...]

Art. 8º **A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da CR/1988) [...].**<sup>19</sup>

No mesmo sentido é a “Carta de Brasília”, que possui como tema a “Modernização do Controle da Atividade Extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público”. Referida carta foi editada no 7º Congresso de Gestão do Ministério Público, promovido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, realizado entre os dias 21 e 23 de setembro de 2016, no qual foram apresentadas diversas diretrizes, entre as quais destacamos:

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 127 e 129) consagrou dois modelos de Ministério Público, o que atua perante o Judiciário, objetivando geralmente a tutela por adjudicação e o que atua extrajudicialmente como intermediador da pacificação social, visando normalmente à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas; CONSIDERANDO que se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada; CONSIDERANDO que é imprescindível a priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial para a efetividade da função resolutiva, principalmente tendo em vista que o Judiciário está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação;

[...]

a) Adoção, pelos membros da Instituição, como agentes políticos, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise, exigindo-se, para tanto: - clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público; - capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação dos campos conflituosos; - autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento em defesa da sociedade); - capacidade de diálogo e de consenso; - senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaças aos direitos fundamentais;

b) Adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, exigindo-se, para tanto: - atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais; - realização de pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada; - uso de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação que demande o exercício

<sup>19</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 118, de 1 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_118\\_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

das atribuições constitucionais pelo Ministério Público; - escolha correta dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade; - construção de consenso emancipador que valorize os direitos e as garantias constitucionais fundamentais; - utilização racional do mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso; [...]

c) Priorização da atuação preventiva, de modo a atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, priorizando, para tanto, medidas extrajudiciais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática; [...].<sup>20</sup>

Ainda, a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Nela, resta clara, mais uma vez, o incentivo à atuação resolutiva do Ministério Público e o comprometimento de entrega de resultados à sociedade. Destacamos as seguintes razões e diretrizes:

Considerando que o Ministério Público é função essencial à justiça incumbido da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o êxito na promoção da justiça supõe a efetividade concreta dos direitos de cuja proteção e defesa a Instituição é incumbida;

Considerando que a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos contribui decisivamente para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação, sendo convergente à missão constitucional do Ministério Público; Considerando que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público; Considerando que o planejamento nacional do Ministério Público brasileiro estabelece a necessidade de retornos para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas e a diminuição da criminalidade e da corrupção, todos objetivos que supõem a produção de resultados concretos que promovam efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela Instituição;

Considerando que o planejamento institucional do Ministério Público destina-se a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva;

Considerando a relevância e oportunidade de se instituir, no Ministério Público, uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes;

Considerando a existência da Resolução n.º 118/2014 que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, que destaca a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos;

<sup>20</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília, de 22 de setembro de 2016. Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

Considerando que a missão estratégica deste Conselho Nacional de promover uma atuação institucional responsável e socialmente efetiva supõe o fomento a uma atuação crescentemente resolutiva, vale dizer, orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos de cuja defesa e proteção é incumbida a Instituição, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e no menor tempo e custo social possíveis, ou, quando o recurso ao Poder Judiciário se fizer necessário, com a efetivação mais célere possível dos provimentos judiciais alcançados no interesse da sociedade,

RESOLVE:

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

§ 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

§ 4º Sempre que possível, a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos deverá promover a convergência estrutural, de modo a contribuir para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação.

Art. 2º De modo integrado com o disposto no artigo antecedente, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a produção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva de que trata esta recomendação.

Parágrafo único. Para os fins desta recomendação, são resultados jurídicos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícitos de que o Ministério Público é incumbido.<sup>21</sup>

Assim, nota-se que todos os regramentos acima buscam um novo modelo de atuação extrajudicial, focada na solução negociada dos conflitos, que se presta a ser

<sup>21</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

uma alternativa à resolução litigiosa, impactando diretamente na redução de ações e colaborando para um Judiciário mais ágil e eficaz.

Não só isso. Os instrumentos previstos para se realizar a autocomposição são capazes de promover a pacificação social, pois os conflitos são resolvidos consensualmente e de uma maneira muito mais rápida, eficaz e justa do que ocorreria se tivessem que percorrer todos os trâmites judiciais.

Portanto, não mais se discute a importância da autocomposição dos conflitos. Superada essa fase, agora, o questionamento que se tem de realizar é sobre a possibilidade de aplicação dos mecanismos de solução consensual dos conflitos na seara de proteção do patrimônio público, em que vigora o princípio da indisponibilidade do interesse público. Seria possível, então, a aplicação do instituto da colaboração premiada em atos de improbidade administrativa?

Diante de sua atualidade, da necessidade de sua regulamentação e definição e, também, por se tratar de tema de bastante relevância para atuação extrajudicial do Ministério Público, esse vem sendo pauta dos últimos congressos nacionais da instituição, os quais culminaram na aprovação de teses e, conseqüentemente, na normatização da matéria. É o que veremos no tópico seguinte.

#### *4.2.3 Do Entendimento Doutrinário Favorável à Aplicação da Colaboração Premiada aos Atos de Improbidade Administrativa*

No XXI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em outubro de 2015, no Rio de Janeiro/RJ, Eduardo Sens dos Santos submeteu ao congresso a seguinte tese, a qual restou aprovada:

É lícita a celebração de compromisso de ajustamento de condutas na improbidade administrativa. Não há vedação legal pelo § 1º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, que se refere apenas às sanções já em andamento (cuja inicial já tenha sido recebida) e a medida é de todo recomendável quando, numa análise antecipada das sanções que se poderiam obter na ação de improbidade, a multa ou a proibição de contratar com o poder público se mostram razoáveis.<sup>22</sup>

Segundo Eduardo dos Santos, o Ministério Público tem que se basear numa atuação resolutiva, ou seja, aquela em que o órgão ministerial promove a tutela do

<sup>22</sup> XXI Congresso Nacional do Ministério Público. Os desafios e oportunidades do Ministério Público Brasileiro na era digital. AMPERJ, Rio de Janeiro, 2015. P. 405.

direito de forma negociada, rápida e eficaz. Não se tolera mais a atuação apenas demandista, em que o promotor de justiça transfere ao Judiciário o dever de dar uma solução ao caso.

Dessa forma, entende que não cabem mais interpretações ultrapassadas da Lei de Improbidade Administrativa, evitando-se, assim, a propositura de ações que já se sabem que serão ineficazes a tutelar a moralidade pública.

Para Eduardo dos Santos, deve-se fazer uma interpretação restritiva sobre a proibição constante da Lei nº 8.429/92, por se tratar de restrição a poder do Ministério Público, razão pela qual a vedação de acordos deve se limitar apenas quando já instaurada a relação processual, ou seja, depois de recebida a inicial da Ação de Improbidade.

Assim, seria plenamente possível a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta em momento anterior, como, por exemplo, no bojo do inquérito civil instaurado na promotoria.

O citado autor fundamenta seu entendimento em algumas premissas, das quais destacamos:

1 – Busca da solução consensual – a evolução do direito processual demanda uma desjudicialização das demandas e prega uma resolução consensual e extrajudicial, a fim de se evitar que ações desnecessárias cheguem ao Judiciário. São exemplos dessa evolução a Lei de Arbitragem e a Lei dos Juizados Especiais;

2 – Art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa – o referido artigo menciona que caberá ao juiz graduar a sanção ao agente ímprobo. O juiz somente fixará a pena quando houver a propositura de uma ação. Se não houver ação judicial e, logo, não havendo proibição, poderá o órgão ministerial celebrar acordo na fase extrajudicial, realizando a gradação da pena. Não se trata de novidade, já que o Ministério Público também pode propor a dosagem da pena, quando celebra a transação penal em crimes de menor potencial ofensivo, mesmo a Lei nº 9.099/95 expressando em seu art. 59 que o juiz fixará a pena;

3 – Devido processo legal – o devido processo legal é respeitado no TAC, uma vez que o acordo depende da concordância do agente, podendo se recusar a assiná-lo. O agente, também, poderá se ver representado por um advogado;

4 – Lei da Ficha Limpa – o TAC não impede a aplicação da Lei da Ficha Limpa;

5 – Proteção do patrimônio público por utilizar um meio mais econômico – se o TAC pode alcançar o mesmo objetivo da ação de improbidade, que tem um custo muito mais elevado para o Estado;

6 – Lei de Improbidade e Lei da Ação Civil Pública – a Lei de Ação Civil Pública permite a realização do ajustamento de conduta em relação a qualquer direito difuso ou coletivo, dentre os quais se encaixa a moralidade administrativa.

Cumprido destacar que o referido autor somente admite a possibilidade de se celebrar o termo de ajustamento de conduta em casos de improbidade, quando se vislumbrar, tão somente, a possibilidade de aplicação das sanções de multa ou de proibição de contratar com o poder público.

Para as demais sanções, entende ser necessária a propositura de uma ação, com a consequente decisão judicial.

Por fim, Eduardo Sens dos Santos conclui:

Um Ministério Público demandista se diferencia de um Ministério Público resolutivo basicamente pelos resultados que obtém. O demandista comemora a propositura de uma ação; o resolutivo comemora a mudança social efetiva, ou seja, o restabelecimento da legalidade, quer seja a aplicação de multas, quer seja a prisão, a perda do cargo ou outras sanções.

O Ministério Público demandista está saturado, porque saturada está a Justiça com demandas desnecessárias e inócuas. Crimes que fatalmente prescreverão, processos que mofarão nos escaninhos, sanções que, dado o tempo entre o fato e a efetivação, não alcançarão seus objetivos.

O Ministério Público resolutivo, entretanto, busca diminuir a “distância relacional” entre a Justiça e a Sociedade. Não cede, evidentemente, a pressões populares infundadas, aquelas que justificaram linchamentos e forcas. Mas ouve atentamente o sinal dos novos tempos e se agarra ao trem da pós-modernidade, que exige celeridade, eficiência e precisão cada vez mais constantes.<sup>23</sup>

Em sentido semelhante, temos o entendimento de Cláudio Smirne Diniz e Eduardo Cambi, que apresentaram no XXII Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em setembro de 2017, em Belo Horizonte/MG, a seguinte tese, aprovada por unanimidade: *“Possibilidades de solução extrajudicial de conflitos na área da proteção ao patrimônio público e da tutela da probidade administrativa”*.<sup>24</sup>

Diniz e Cambi, assim como fez Eduardo Sens dos Santos, visam a sustentar seu entendimento ressaltando a diretriz do Novo Código de Processo Civil (art. 3º, § 1º, e art. 42), que fomenta a solução consensual dos conflitos, inclusive devendo ser estimulado pelo próprio Ministério Público (art. Art. 3º, § 3º).

Outro fator considerado pelos autores é a Lei de Mediação – Lei nº 13.140, de 26.06.2015, que se refere à composição extrajudicial dos conflitos e a estende aos casos de improbidade administrativa. O art. 36 assim dispõe:

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

[...].

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o *caput* dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.<sup>25</sup>

Os autores, também, sustentam a necessidade de uma interpretação conforme à Constituição do § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, nos seguintes termos:

Também é possível sustentar que a regra contida no § 1º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, de 02.06.1992, precisa ser interpretada em conformidade com a Constituição (Lei 9.868/1999, art. 28, par. ún.), para evitar que se impeça a transação, em situações excepcionais, justificadas e previamente submetidas aos órgãos de controle do Ministério Público (Conselho Superior do Ministério Público dos Estados e Câmaras de Coordenação e Revisão, nos ramos que compõem o Ministério Público da União) para que, assim, a referida previsão seja compatibilizada com o princípio constitucional da eficiência no âmbito administrativo (art. 37, *caput*, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998) e a garantia constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, trazido

<sup>24</sup> XXI Congresso Nacional do Ministério Público. Três décadas da Constituição Federal de 1988: os novos desafios do Ministério Público. AMMP-MG, Belo Horizonte. Disponível em: <[http://www.conamp.org.br/images/congressos\\_nacionais/xxii\\_congresso\\_publicacoes/livro\\_de\\_teses\\_xxii\\_congresso\\_nacional\\_mp.pdf](http://www.conamp.org.br/images/congressos_nacionais/xxii_congresso_publicacoes/livro_de_teses_xxii_congresso_nacional_mp.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

<sup>25</sup> BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2018.

pela Emenda Constitucional nº 45/2004), que não existiam, quando da promulgação referida Lei de Improbidade.

Já os processualistas Fredie Didier Júnior e Hermes Zaneti Júnior entendem ser possível a aplicação da colaboração premiada aos atos de improbidade administrativa.

O primeiro argumento utilizado pelos autores é o de que se torna necessária uma interpretação histórica do momento em que a Lei nº 8.429/92 entrou em vigência. Segundo esclarecem, na época da entrada em vigor da Lei de Improbidade Administrativa, não havia no Direito Penal qualquer forma de transação ou negociação em torno da pena do agente.

Somente com a edição da Lei nº 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais, é que foi incorporada à legislação brasileira a possibilidade de acordo, surgindo, assim, o instituto da transação penal. Tal instituto, previsto no art. 76 da referida lei, caracteriza-se pelo acordo entre o Ministério Público e o agente que cometeu uma infração penal de pequeno potencial ofensivo – pena máxima não superior a 2 anos, cumulada ou não com multa.

Assim, se é possível a aplicação do instituto em infrações mais graves, como são as penais, logo, seria possível também adotá-lo nas ações de improbidade.

Outro argumento é o de que tanto a Lei nº 8.429/92 quanto a Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013, fazem parte de um microssistema legal que visa a combater atos ímprobos. Dessa forma, se há permissão legal para que pessoas jurídicas responsáveis por atos de improbidade administrativa realizem um acordo com o Estado – Acordo de Leniência, arts. 16 e 17 da referida lei, resta evidenciada a disponibilidade do direito. Portanto, seria possível que tais acordos alcançassem pessoas físicas. Destacamos a seguir um trecho do entendimento dos referidos autores:

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

À época da edição da Lei nº 8.429/92, o sistema do Direito Penal brasileiro era avesso a qualquer solução negociada. Não por acaso, falava-se em indisponibilidade da ação penal e em indisponibilidade do objeto do Processo Penal.

Sucedem que, a partir de 1995, com a Lei nº 9.099/95, instrumentos de justiça penal negociada começaram a ser previstos no Direito brasileiro. Desenvolveram-se técnicas de justiça penal consensual.

A transação penal (art. 76, Lei n. 9.099/1995) e a suspensão condicional do processo penal (art. 89, Lei n. 9.099/1995). Em ambos os casos, há negociação que produz consequências no âmbito do Direito Penal material. O Processo Penal também sofreu transformações, com a ampliação das possibilidades de negociação entre autor e réu. A 'colaboração premiada', negócio jurídico material e processual regulamentado na Lei n. 12.850/2013, é o principal exemplo desse fenômeno. Ao lado da 'colaboração premiada' surgem institutos de *compliance* das empresas envolvidas, como é o caso do acordo de leniência (Lei Anticorrupção, Lei n. 12.846/2013).

A proibição de negociação prevista na Lei de Improbidade Administrativa era, na verdade, um reflexo da proibição no âmbito penal. Não havia sido admitida na improbidade em razão do princípio da obrigatoriedade para o MP e a visão que a tutela do interesse público era absolutamente indisponível, não admitia graus de tutela. Se agora é possível negociar a as consequências penais, mesmo nas infrações graves, não haveria razão para não ser possível negociar as sanções civis de improbidade. Pode-se estabelecer a seguinte regra: a negociação na ação de improbidade administrativa é possível sempre que for possível a negociação no âmbito penal, em uma relação de proporção.

A interpretação literal do comando do § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992 levava uma situação absurda: seria possível negociar sanções tida como mais graves pelo sistema, porque decorrente da prática de crimes (por definição, o ilícito mais reprovável), mas não seria possível no âmbito de uma ação de improbidade administrativa. Além de absurda, a interpretação desse texto ignoraria completamente a diferença entre os contextos históricos da promulgação da lei (1992) e de sua aplicação.

A Lei 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, embora com âmbito de aplicação distinto (art. 30 da Lei n. 12.846/2013), compõe com a Lei de Improbidade Administrativa um microssistema legal de combate a atos lesivos à Administração Pública. O propósito da lei é regular 'responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira' (art. 1º). Os arts. 16-17 dessa lei regulam o chamado 'acordo de leniência', negócio jurídico de eficácia complexa. A interseção entre as leis permite que se entenda cabível acordo de leniência como negócio atípico em processo de improbidade administrativa. 'A correção dos atos de improbidade decorrentes de corrupção denota, ainda uma vez, a clara opção do legislador brasileiro por permitir acordos em matéria de improbidade administrativa.

A relação entre ambos ficou clara na edição da MP 703/2015. Segundo o texto da Medida Provisória (embora discutível do ponto de vista constitucional, por gerar a revogação de uma norma processual por medida provisória), a celebração dos acordos de leniência impede que os entes celebrantes ajuízem ou prossigam com ações coletivas anticorrupção, ações de improbidade de improbidade (sic) ou outras ações de natureza civil em face das empresas. E mais, havendo participação do Ministério Público, o acordo impedirá o ajuizamento e o prosseguimento de ações ajuizadas por qualquer legitimado (art. 16, §§ 11 e 12, Lei n. 12.846/2013). A MP 703/2015, porém, caducou, em 30.05.2016, por não ter sido examinada pelo Congresso Nacional.

Por outro lado, como já defendíamos anteriormente, na dimensão ressarcitória/desconstitutiva da ação de improbidade, que é idêntica a qualquer ação civil pública ou ação popular, a autocomposição não apresenta qualquer problema. Especialmente se considerarmos que o CPC

apresenta a possibilidade de homologação de autocomposição parcial (art. 354, par. ún., CPC).<sup>26</sup>

Feitos esses apontamentos, verifica-se que restaram demonstrados à sociedade diversos fundamentos jurídicos que corroboram a possibilidade e a necessidade de aplicação da solução negociada em casos de improbidade administrativa, afastando, dessa forma, a vedação prevista na Lei nº 8.429/92.

E parece ter sido essa a intenção do legislador quando editou a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, que revogou o § 1º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, acabando, então, com a proibição de acordo, conciliação e transação em ações de improbidade.

Entretanto, a referida MP perdeu a vigência no dia 29/05/2016, trazendo à baila, novamente, referida vedação.

Ocorre que, na prática, os acordos em improbidade administrativa continuaram a ser realizados pelo Ministério Público, haja vista o leque de fundamentos jurídicos expostos acima.

#### *4.2.4 Da Formação de Importante Precedente Judicial Admitindo a Transação em Atos de Improbidade Administrativa*

A Juíza Giovanna Mayer, substituta da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Paraná, proferiu decisão pioneira admitindo a aplicação da colaboração premiada em ação de improbidade.

Trata-se da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 5006717-18.2015.4.04.7000<sup>27</sup>, um dos desdobramentos da operação “Lava Jato”, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face das construtoras Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e Camargo Corrêa S/A, Paulo Roberto Costa dentre outros réus.

<sup>26</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo. 10 ed. Salvador: JusPodivm, 2016. P. 315-317.

<sup>27</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 5ª Seção Judiciária. Autos nº 5006717-18.2015.4.04.7000. Disponível em: <[https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=701484148409094430065470374970&evento=701484148409094430065470392031&key=85aa04f3cc50ce9de3825e2fb56cd34b916f4cf58a03b6ddff3eb4a380527b10](https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701484148409094430065470374970&evento=701484148409094430065470392031&key=85aa04f3cc50ce9de3825e2fb56cd34b916f4cf58a03b6ddff3eb4a380527b10)>. Acesso em: 09 fev. 2018.

O Ministério Público Federal celebrou acordos de colaboração premiada com Dalton dos Santos Avancini e Eduardo Hermelino Leite, também réus na ação penal n. 5083258-29.2014.404.7000. Dessa forma, requereu apenas a declaração da existência da relação jurídica decorrente da sujeição das condutas de concorrerem e se beneficiarem com os atos ímprobos de Paulo Roberto Costa, nos termos do art. 4º do CPC, excluindo-se o pedido de condenação das sanções do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

Da mesma forma, o Ministério Público Federal havia realizado acordo de leniência com as empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e Camargo Corrêa S/A, no qual ficou avençado que apenas postularia o reconhecimento declaratório dos atos de improbidade administrativa, sem aplicação das sanções decorrentes da lei.

Ante tais acordos, assim entendeu a magistrada:

**O MPF propõe que a demanda continue em relação aos réus acima nominados apenas para reconhecer a prática de ato de improbidade, sem a aplicação das penas.** Os réus, por sua vez, entendem que não há interesse na continuidade da demanda, tendo em vista que houve o reconhecimento dos atos e, portanto, desnecessário qualquer declaração judicial a respeito.

Importante ressaltar que esta magistrada não tem acesso, por óbvio, aos anexos que compõem os acordos de delação premiada. Do que se deduz dos documentos trazidos no ev. 54, por exemplo, cada anexo diria respeito a um fato, que pode ou não ter ligação direta com a presente ação de improbidade. Não há nos acordos nenhuma cláusula revelada que diga expressamente que o Réu praticou determinado ato. Não é demais lembrar que os acordos de colaboração premiada servem para a produção de prova, não se confundindo necessariamente com a confissão.

Ressalto, ademais, que a cláusula 10ª do Acordo de Colaboração exige, apenas, que seja pleiteada a não aplicação das sanções decorrentes do art. 12 (ev. 54, out 3 e out2). E a cláusula oitava do acordo de leniência firmado com a Camargo e Corrêa e Construções Camargo e Corrêa também reforça essa cisão entre ato declaratório de improbidade e sanção: "O MPF compromete-se a postular apenas o reconhecimento declaratório dos atos de improbidade administrativa, sem aplicação das sanções, aos fatos objeto da Ação Civil Pública de Improbidade proposta em relação a Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e Camargo Corrêa S/A em curso na Quinta Vara Federal de Curitiba" (ev. 134, out2).

Diante disso, algumas questões devem ser resolvidas: (1) o acordo de colaboração/leniência pode ser utilizado em ações de improbidade diante da vedação do art. 17, §1º, da Lei n. 8.429/92? (2) É possível uma ação declaratória de improbidade administrativa sem pedido condenatório? (3) Se sim, essa lide declaratória preenche a condição da ação denominada interesse de agir?

**6.1 O art. 17, §1º, da Lei 8.429/92 veda a "transação, acordo ou conciliação" nas ações de improbidade administrativa. Se em 1992, época da publicação da Lei, essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos ímprobos, hoje, em 2015, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada.**

Isso porque, se o sistema jurídico permite acordos com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial em alguns casos, não haveria motivos pelos quais proibir que o titular da ação de improbidade administrativo, no caso, o MPF pleiteie a aplicação de recurso semelhante na esfera cível. Cabe lembrar que o artigo 12, parágrafo único, da Lei 8.249/92 admite uma espécie de dosimetria da pena para fins de improbidade administrativa, sobretudo levando em conta as questões patrimoniais. Portanto, os acordos firmados entre os réus e o MPF devem ser levados em consideração nesta ação de improbidade administrativa. (destacamos).

Cumpre ressaltar que essa decisão foi confirmada pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no Agravo de Instrumento nº 5053276-81.2015.404.0000<sup>28</sup>.

#### *4.2.5 Da Regulamentação do Compromisso de Ajustamento de Conduta nas Hipóteses Configuradoras de Improbidade Administrativa*

Visando a uniformizar a atuação do Ministério Público, considerando, ainda, a inércia do legislador brasileiro que, com o fim da validade da Medida Provisória nº 703, ainda não foi capaz de alterar o texto legal, apesar de haver projetos de lei nesse sentido – PL's nº 3.636/2015 e 5.208/2016, o Conselho Nacional do Ministério Público editou resolução inédita sobre o tema, que vem servindo como parâmetro para edição de novas resoluções nos Ministérios Públicos Estaduais.

A Resolução CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017, publicada no Diário Eletrônico do CNMP no dia 8 de setembro de 2017, admite a possibilidade do compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, conforme previsto no § 2º do art. 1º, abaixo transcrito:

Considerando o disposto no artigo 129, inciso III, da Constituição da República;  
Considerando o que dispõe o artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85;  
Considerando a necessidade de garantir a efetividade dos compromissos de ajustamento de conduta;  
Considerando a acentuada utilidade do compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de redução da litigiosidade, visto que evita a judicialização por meio da autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa incumbido o Ministério Público, e, por

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento nº 5053276-81.2015.404.0000. Disponível em: <[https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41464183442581701023617601403&evento=41464183442581701023617632252&key=472b7933d46a6a847020860d564141013bd1695fb33d7a0bd612e8a9a14eab44](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41464183442581701023617601403&evento=41464183442581701023617632252&key=472b7933d46a6a847020860d564141013bd1695fb33d7a0bd612e8a9a14eab44)>. Acesso em: 09 fev. 2018.

consequência, contribui decisivamente para o acesso à justiça em sua visão contemporânea;

Considerando a conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade;

Considerando a necessidade de uniformizar a atuação do Ministério Público em relação ao compromisso de ajustamento de conduta como garantia da sociedade, sem prejuízo da preservação da independência funcional assegurada constitucionalmente a seus membros;

Considerando, por fim, que os direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados, são direitos fundamentais da sociedade (Título II, Capítulo I, da Constituição da República), incumbindo ao Ministério Público a sua defesa, judicial ou extrajudicialmente, nos termos dos arts. 127, caput e 129, da Constituição da República, RESOLVE:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

**§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.**

§ 3º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso. (destacamos).<sup>29</sup>

Importante ressaltar que há permissão inclusive para transacionar sobre uma ou algumas das sanções previstas em lei, não se restringindo apenas à multa e à proibição de contratar com o poder público, conforme vimos em entendimento acima.

Desse comando normativo extrai-se, então, que o órgão ministerial poderá celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta com o agente ímprobo, em que esse venha a abdicar de sua função pública e, até mesmo, de candidatar-se a cargos públicos eletivos por determinado período.

<sup>29</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2018.

Outra novidade é a possibilidade do compromisso ser firmado não apenas na fase de investigação, como num inquérito civil, mas também, no curso da ação judicial.

A Resolução n° 179/2017 CNMP dispõe, ainda, que cada Conselho Superior disciplinará mecanismos de fiscalização ou revisão por Órgão Superior do compromisso de ajustamento de conduta realizado pelos órgãos de execução (arts. 6° a 8°) e que cada ramo do Ministério Público deverá adequar seus atos normativos que tratem sobre o tema aos termos da presente resolução (art. 13).<sup>30</sup>

Assim, uma vez admitida e legitimada pelo próprio Conselho Superior do Ministério Público, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através de seu Conselho Superior, editou a recente Resolução CSMP n° 3, de 23 de novembro de 2017, publicada no Diário Eletrônico do dia 29 do mesmo mês.

Em suas disposições gerais, expressa praticamente o previsto na Resolução n° 179/CNMP, vejamos:

Art. 1º Os órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no âmbito de suas respectivas atribuições, poderão firmar termo de ajustamento de conduta, com pessoas físicas e/ou jurídicas, nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou de algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Art. 2º O Compromisso de Ajustamento de Conduta disciplinado nesta Resolução objetiva a aplicação célere e eficaz das sanções estabelecidas na Lei n.º 8.429/1992, inclusive com a reparação do dano sofrido pelo erário, observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, de forma suficiente para prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade administrativa.

Parágrafo único. A celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no termo.<sup>31</sup>

Destaque-se, também, o art. 4° e seus §§, que estabelecem condições para o acordo, como a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, nos seguintes termos:

Art. 4º Tendo como parâmetro a extensão do dano e/ou o grau de censura da conduta do compromissário, bem como visando assegurar a eficácia dos comandos da Lei n.º 8.429/1992 e o respeito aos princípios que norteiam a

<sup>30</sup> *Ibidem*. P. 4-6.

<sup>31</sup> MINAS GERAIS. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Resolução CSMP n° 3, de 23 de novembro de 2017. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <[https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA28-28-res\\_csmp\\_03\\_2017.pdf](https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA28-28-res_csmp_03_2017.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

administração pública, o acordo de ajustamento de conduta preverá também uma ou mais das seguintes condições:

I - compromisso de pagamento de multa civil, cujo valor avençado não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no artigo 12 da Lei n.º 8.429/1992;

II - compromisso de não 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, por determinado período;

III - renúncia da função pública;

IV - compromisso de reparação de danos morais coletivos;

V - renúncia ao direito de candidatar-se a cargos públicos eletivos, por determinado período.

§1º A fixação do prazo pertinente à condição de que trata o inciso II deste artigo não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no artigo 12 da Lei 8.429/1992.

§2º Na hipótese de avençada a condição prevista no inciso III deste artigo, consignar-se-á no respectivo termo cláusula explicitando que o compromissário, de forma irretratável, requer sua exoneração da respectiva função pública, inclusive ficando autorizado o Ministério Público a encaminhar cópia do TAC à respectiva entidade da administração pública direta ou indireta, para efetivação da condição, caso não apresente comprovação de sua exoneração, no prazo máximo de 30 dias, a contar da celebração do acordo de ajustamento de conduta.

§3º A fixação do valor do dano moral coletivo previsto no inciso IV deste artigo terá como parâmetros, além dos efeitos advindos do ato de improbidade administrativa e do grau de censura da conduta do compromissário, a atenção ao seu caráter sancionatório e socioeducativo.

§4º Sendo avençada a condição de que trata o inciso V deste artigo, cujo prazo não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no artigo 12 da Lei n.º 8.429/1992, consignar-se-á no respectivo termo cláusula explicitando que o compromissário renuncia ao direito de concorrer a cargo público eletivo, pelo prazo avençado, bem como que a eficácia daquela cláusula específica sujeitar-se-á à homologação judicial.

§5º Cumulativamente com uma ou mais das condições previstas nos incisos I a V, poderão também ser avençadas outras obrigações de fazer ou não fazer que se revelem pertinentes ao caso e não sejam defesas em lei.<sup>32</sup>

A resolução do MP mineiro também fixou os procedimentos de acordo com o momento em que realizado o compromisso:

Art. 5º O Compromisso de Ajustamento de Conduta poderá ser tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento preparatório, ou no curso da ação judicial.

§1º Se o compromisso tiver sido firmado no âmbito de inquérito civil ou de procedimento preparatório e esgotar seu objeto, o membro do Ministério Público deverá arquivar o procedimento e remetê-lo para homologação do Conselho Superior do Ministério Público, no prazo e na forma da resolução que versa sobre a tramitação de procedimentos extrajudiciais.

§2º Se o compromisso firmado não acarretar o arquivamento do procedimento, o membro do Ministério Público deverá promover seu desmembramento, com posterior remessa do novo procedimento ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo e na forma da resolução que versa sobre a tramitação de procedimentos extrajudiciais.

§3º O Compromisso de Ajustamento de Conduta tomado na fase judicial será submetido à homologação do respectivo juízo, sem prejuízo de sua

comunicação pelo órgão de execução ao Conselho Superior do Ministério Público, para fins de registro.<sup>33</sup>

No que tange à colaboração premiada, caso o compromissário, pessoa física, manifeste seu interesse, dispõe a resolução o seguinte:

[...] poderá o órgão de execução suspender o andamento do inquérito civil ou do procedimento preparatório, caso verificada a necessidade da conclusão das tratativas de colaboração premiada a investigação de natureza penal, de forma a evitar possíveis incompatibilidades entre o avençado nas esferas cível e criminal.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.P. 4-6.

<sup>34</sup> *Ibidem*.P. 4-6.

## 5 CONCLUSÃO

A interpretação literal do §1º do art. 17 da Lei nº 8.429/92 leva a considerações equivocadas sobre sua aplicação, razão pela qual é necessário fazer uma interpretação histórica e atualizada, haja vista a possibilidade de transação em outros ramos do Direito, como na esfera penal, que tutela os bens jurídicos mais importantes.

Não só isso. A autocomposição tem se mostrado o mecanismo de solução de conflitos mais eficaz para as partes envolvidas, uma vez que os casos podem ser resolvidos de forma muito mais célere, não necessitando se arrastar por anos caso fossem judicializados. E essa é uma tendência mundial, a que o ordenamento jurídico brasileiro, o Ministério Público e o Poder Judiciário tentam se adaptar, sobretudo no que tange aos casos de improbidade administrativa.

Prova disso são as recentes resoluções editadas no âmbito do Ministério Público e as decisões judiciais permitindo a transação em hipóteses configuradoras de improbidade.

Assim, apesar da vedação contida no referido dispositivo legal, certo é que o Ministério Público e o Poder Judiciário, acompanhados por boa parte da doutrina, conforme vimos acima e, amparados na crescente demanda da autocomposição dos conflitos, assim como na rápida e justa solução dos conflitos, vêm permitindo a aplicação do instituto em tela, seja na fase extrajudicial ou judicial, o que nos parece ser o melhor entendimento sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal. Organizadora: Carla Veríssimo de Carli. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.111.719-SP, DJe 13/10/2009. *Habeas Corpus* nº 174.286-DF, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=21073075&num\\_registro=201000966471&data=20120425&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=21073075&num_registro=201000966471&data=20120425&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n° 127.483-PR, Rel. Min. Dias Toffoli. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10199666>. Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

BRASIL. 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, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 9 fev. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n° 118, de 1 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_118\\_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 9 fev. 2018, grifo nosso.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília, de 22 de setembro de 2016. Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 9 fev. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n° 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Lei n° 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n° 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n° 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2° do art. 6° da Lei n° 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm). Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 5ª Seção Judiciária. Autos n° 5006717-18.2015.4.04.7000. Disponível em: <https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?>

acao=acessar\_documento\_publico&doc=701484148409094430065470374970&evento=701484148409094430065470392031&key=85aa04f3cc50ce9de3825e2fb56cd34b916f4cf58a03b6ddff3eb4a380527b10 >. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento nº 5053276-81.2015.404.0000. Disponível em: <[https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41464183442581701023617601403&evento=41464183442581701023617632252&key=472b7933d46a6a847020860d564141013bd1695fb33d7a0bd612e8a9a14eab44](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41464183442581701023617601403&evento=41464183442581701023617632252&key=472b7933d46a6a847020860d564141013bd1695fb33d7a0bd612e8a9a14eab44)>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2018.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. Crime Organizado\_\_comentários à nova lei sobre o Crime Organizado – lei 12.850/13. Salvador: Juspodivm, 2013.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo. 10 ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e Democracia. Teoria e Práxis. A função política do Ministério Público. O combate às práticas rurais ambientais. O combate à exploração do trabalho infanto-juvenil. Pacto social. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

GRECO FILHO, Vicente. Comentários à Lei de Organização Criminosa: Lei nº 12.850/13. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Renato Brasileiro de, Manual de Processo Penal. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Delação premiada não serve para fins de admissibilidade de ação de improbidade administrativa. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,delacao-premiada-nao-serve-para-fins->

de-admissibilidade-de-acao-de-improbidade-administrativa,51993.html>. Acesso em: 09 fev. 2018.

MENDONÇA, Audrey Borges. A colaboração premiada e a nova lei do crime organizado (Lei nº 12.850/2013). Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37221319/A\\_Colaboracao\\_premiada\\_e\\_a\\_nova\\_Lei\\_do\\_Crime\\_Organizado\\_Andrey\\_Borges\\_de\\_Mendonca\\_2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1518251214&Signature=YC9dHaHIIRO9y%2FKurakATVmMtgk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA\\_Colaboracao\\_premiada\\_e\\_a\\_nova\\_Lei\\_do\\_C.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37221319/A_Colaboracao_premiada_e_a_nova_Lei_do_Crime_Organizado_Andrey_Borges_de_Mendonca_2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1518251214&Signature=YC9dHaHIIRO9y%2FKurakATVmMtgk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_Colaboracao_premiada_e_a_nova_Lei_do_C.pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2018.

MINAS GERAIS. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Resolução CSMP nº 3, de 23 de novembro de 2017. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <[https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA28-28-res\\_csmp\\_03\\_2017.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA28-28-res_csmp_03_2017.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

XXI Congresso Nacional do Ministério Público. Os desafios e oportunidades do Ministério Público Brasileiro na era digital. AMPERJ, Rio de Janeiro, 2015.

XXII Congresso Nacional do Ministério Público. Três décadas da Constituição Federal de 1988: os novos desafios do Ministério Público. AMMP-MG, Belo Horizonte. Disponível em: <[http://www.conamp.org.br/images/congressos\\_nacionais/xxii\\_congresso\\_publicacoes/livro\\_de\\_teses\\_xxii\\_congresso\\_nacional\\_mp.pdf](http://www.conamp.org.br/images/congressos_nacionais/xxii_congresso_publicacoes/livro_de_teses_xxii_congresso_nacional_mp.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE MINAS GERAIS**

**COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO DA  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2018.

**PAULO HENRIQUE SANTOS NORONHA**