



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Campus de Marília



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

## **A ação de improbidade administrativa:**

Elementos, natureza jurídica e o instituto da colaboração premiada

Araí de Mendonça Brazão

Marco Aurélio de Castro

**Como citar:** BRAZÃO, A. M.; CASTRO, M. A. A ação de improbidade administrativa: Elementos, natureza jurídica e o instituto da colaboração premiada. *In:* DIAS, L. F.; ALONSO, R. P.; RAZABONI JUNIOR, R. B. **Novos direitos na contemporaneidade - Vol. 1.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021. p. 109-124.  
DOI: <https://doi.org/10.36311/2021.978-65-5954-099-0.p109-124>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ELEMENTOS, NATUREZA JURÍDICA E O INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA

*Araí de Mendonça Brazão*<sup>1</sup>

*Marco Aurélio de Castro*<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A ação de improbidade administrativa é, hoje, um dos mecanismos mais utilizados para o combate à corrupção e má verbação do dinheiro público, sendo que sua previsão expressa no artigo 37, § 4º da CF, a improbidade ganhou regulamentação através da Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, que em muitos aspectos, não se mostrou muito clara.

Um dos pontos que não dispôs a norma é sobre sua natureza jurídica, tarefa essa que ficou a cargo da doutrina e jurisprudência.

O estudo parte definição do ato de improbidade administrativa, fazendo uma abordagem sobre os requisitos que integram o seu conceito,

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM. Advogado. Integrante do grupo de pesquisa Constitucionalização do Direito Processual (CODIP). E-mail: araimb@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Graduado em Direito pela Universidade de Marília e especialista em Direito Público pela Universidade de Cuiabá. E-mail: gaecomt.marco@gmail.com.

consoante posição de grande parte da doutrina. Também será objeto de análise, ainda que sem aprofundamento, a natureza sancionadora do ato de improbidade, o que atrai para ações dessa natureza, princípio e garantias típicas do processo penal. Em seguida, a pesquisa fará uma incursão sobre o instituto premial da colaboração premiada, registrando de forma inaugural que o direito penal premial é instrumento utilizado pelo Estado (papel punitivo) visando atingir maior eficácia investigativa, em especial, naqueles tipos de condutas penalmente relevantes, onde a utilização das regras ordinárias de investigação não alcança (por regra) o interesse do restabelecimento probatório da situação anterior ao delito praticado. A colaboração premiada (termo somente utilizado com a edição da Lei 12.850/13) (espécie do gênero direito premial), tem se mostrado extremamente eficaz no levantamento de fatos que antes se vislumbrava apenas no imaginário dos personagens atuantes no combate a criminalidade organizada. O instituto (já com quase 05 anos de vigência) após atingir (talvez) o seu ápice (inúmeras operações de combate a organizações criminosas onde o pano de fundo era a organização criminosa), inicia a fase de ser questionado judicialmente, em especial acerca da forma como vem sendo interpretado e modulado pelos aplicadores do direito (em especial em instâncias inaugurais) diante dos casos concretos.

O debate que será também proposto neste trabalho, é o de analisar o instrumento da colaboração premiada, indicando seu nascedouro no direito penal, buscando porém, indicar e vincular a sua possibilidade de aplicação em ambientes diversos do direito penal. Reforçamos a idéia da existência de um microssistema de prevenção e combate a corrupção, delineando que este sistema, deve buscar sempre uma harmonia de seus institutos de acordo com seus objetivos. Assim, a legislação anterior (inserida neste microssistema) àquela onde o instituto da colaboração premiada realmente foi especificada quanto ao seu conteúdo e forma (Lei 12.850/13), deve buscar adequação através do método interpretativo desenvolvido por Bobbio (1995) chamado de interpretação corretiva, para adequar-se e tornar-se compatível dentro de um sistema único de tutela anticorrupção. Referida legislação que inicialmente se mostra heterogênea, mas que analisada sob a ótica de princípios constitucionais aplicáveis à espécie, se

mostra possível de se tornar homogênea dentro do sistema legal que tutela entre outros o Patrimônio Público.

O que se propõe no estudo desenvolvido é uma nova visão sobre a vedação constante no artigo 17, § 1º, da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992, à luz de uma concepção mais contemporânea do processo punitivo e a justiça negociada, inegavelmente introduzida no nosso ordenamento, de modo a tornar a prestação jurisdicional mais eficaz, e reparação dos danos sofridos pelo ordenamento jurídico, mais efetivo. Percorreremos também, o caminho de interpretação da Lei 8.429/92 sob o enfoque da forma de responsabilidade do agente improbo no que se refere a utilização ou não de preceitos oriundos do direito penal para a efetiva responsabilização, a forma de investigação dos atos de improbidade administrativa, e também o aspecto do caráter disponível ou não da ação de improbidade, sendo que tal pressuposto primário de enfrentamento abrirá ou não o caminho necessário para a confirmação da possibilidade de extensão do instituto da colaboração premiada neste ambiente diverso do penal.

No mais, a pesquisa não tem a pretensão de esgotar tormentosos temas, mas apenas trazer informações que instiguem o debate, notadamente, sobre a atribuição de posições ancoradas no raciocínio jurídico atual.

A metodologia utilizada foi de caráter hipotético-dedutivo, utilizando a pesquisa bibliográfica e da posição dos Tribunais acerca do assunto como fonte de observação.

## **2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Hodiernamente a defesa da probidade, em especial na seara pública, vem ganhando proteção dos ordenamentos. No Brasil, a Constituição Federal, trouxe a previsão expressa de proteção dos princípios da administração pública, bem como, no seu artigo 37, parágrafo 4º, o sancionamento pela prática dos atos de improbidade administrativa na esfera pública. A Carta Política pretendeu punir severamente o agente público que utiliza do cargo ou funções públicas para enriquecer, causar prejuízo ao erário público, ou mesmo que viola os princípios da

administração pública, com desonestidade funcional. O bem jurídico tutelado pela norma constitucional é a probidade administrativa e o patrimônio material da Administração Pública, em segundo plano.

Como ato de improbidade administrativa, no sentido etimológico, podemos entender aqueles atrelados à corrupção e desonestidade na seara pública. Regulamentando a Constituição, foi editada a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que trouxe a tipificação dos atos ímprobos em seus artigos 9º, 10 e 11. Boa parte da doutrina e jurisprudência entende que o ato ímprobo deve ser aquele correspondente aos tipos legais, praticados com dolo ou culpa (esta somente no caso do artigo 10), com o *plus* da desonestidade ou má-fé.

Como bem observa Alexandre de Moraes (2002, p. 261):

[...] a finalidade da lei é responsabilizar e punir o administrador desonesto. Vale dizer, a Lei de Improbidade Administrativa não pune a mera ilegalidade, mas apenas as ações ou omissões voltadas à corrupção. É importante salientar que o ato de improbidade deve ser ilícito, ou seja, o enriquecimento do agente público ou benefício a terceiro deve decorrer de um ato ou decisão ofensiva ao Direito; caso contrário, teremos um enriquecimento lícito.

Há, portanto, que se fazer uma distinção clara entre a ilegalidade ou irregularidade e a improbidade administrativa, que a jurisprudência definiu como ilegalidade qualificada, lembrando que o autor deixa em evidência (através de técnica interpretativa) que a má-fé ou desonestidade são os elementos que qualificam o ato ilegal como ímprobo.

Sob a ótica dos princípios previstos na Constituição Federal, direcionados à Administração Pública, em conjugação com a demarcação e extensão feitas pela Lei n. 8.429/92, tem-se como ato de improbidade administrativa aquele tido como ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio público.

Não basta, para caracterização dos tipos previstos nos artigos 9, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, tão somente que o agente tenha incorrido nas hipóteses previstas em seus incisos, ou ainda que o ato seja considerado ilegal *lato sensu*. O ato ilegal necessita ser acrescido da má-fé para adquirir o *status* de ímprobo.

Neste sentido, cita-se o julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2005) que bem representa a posição dos demais Tribunais, inclusive os Superiores:

A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. A ilegalidade só adquire status de improbidade administrativa quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do servidor, ou quando há proveito patrimonial obtido com a conduta ímproba.

A tutela da probidade administrativa, para sua aplicação, necessita muito mais do que a mera causalidade civil entre causa e efeito, sendo imprescindível também, a comprovação de elementos valorativos para que desta forma e atuando com individualidade na análise da conduta de um cidadão, possamos ultrapassar princípios constitucionais derivados da dignidade da pessoa humana para impor uma pena (prevista na legislação cível, mas pena sim).

Deve ser entendido que o constituinte, determinou a punição do ato de improbidade ou ato de corrupção na seara pública, não autorizando o legislador ordinário ou a doutrina a entender de maneira diversa, por isso, não é crível aceitar a extensão do desiderato buscado pelo artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, colocar a referência na lista de referências às meras irregularidades.

Não se pode confundir a improbidade administrativa com erros cometidos no exercício da função estatal. A Lei de Improbidade Administrativa, em uma visão constitucional, foi delineada para corrigir os graves desvios éticos por parte dos agentes públicos.

Em outro viés, Osório (2007) diz que os atos de improbidade administrativa, além de associados à desonestidade no setor público, também são imputáveis às graves ineficiências na gestão pública.

Ainda se referindo ao conceito de improbidade, também se faz necessário destacar, que as modalidades previstas na lei exigem a presença do dolo, como elemento volitivo à prática das condutas descritas nos tipos.

O dolo é definido pela doutrina como a ação voluntária e consciente em causar determinado resultado, podendo ainda ser classificado como direto ou eventual. Na primeira modalidade o agente admite o resultado danoso, enquanto na segunda, muito embora haja a previsão do resultado, assume o risco de produzi-lo, caso realmente se consuma.

O dolo, portanto, é imprescindível à configuração do ato de improbidade administrativa. Mesmo porque, seria inverossímil se imaginar a existência da má-fé no ato, sem que se tenha a intenção de praticá-lo.

É impossível se pensar em um agente público desonesto ou corrupto por culpa, uma vez que o conceito de culpa está associado ao não querer, proveniente de um descuido.

Outro argumento a demonstrar a impossibilidade de acatamento da figura culposa, se relaciona com o princípio da proporcionalidade. Isso porque a improbidade administrativa tem previsão de severas sanções, como a suspensão dos direitos políticos e perda do cargo público, que estão ligadas a direitos fundamentais. Nesse caminho, viola o princípio da proporcionalidade a aplicação de sanções tão severas, por condutas ligadas à negligência, imprudência ou imperícia do agente, onde não há intenção na prática do ato. Contudo, tem-se observado em decisões proferidas, especialmente pelo Superior Tribunal de Justiça, a admissão da figura culposa, somente no tipo previsto no artigo 10, ou seja, no ato de improbidade que cause dano ao erário.

A corrente que defende a possibilidade da culpa, na figura descrita no artigo 10, da LIA, utiliza como fundamento a literalidade do dispositivo.

Vê-se em diversos julgados daquela Corte Superior, no entanto, a exigência de demonstração da culpa grave, no sentido de exigir uma

intensidade na conduta que vai além do mero descuido. O aresto abaixo bem representa esse entendimento (BRASIL, 2014):

A improbidade administrativa é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10.

## **2.1. NATUREZA DA AÇÃO**

Outro aspecto de relevância para o tema em discussão, é no sentido de se definir a natureza da ação de improbidade administrativa. Muito se discute na doutrina acerca desse assunto, sendo certo que duas correntes se sobressaíram. A primeira defende que a ação de improbidade administrativa, espécie autônoma de ação que tutela direitos transindividuais, de caráter eminentemente punitivo, possui natureza civil.

Para esta, a redação do artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988 é suficientemente clara quando emite o comando para legislador ordinário para regulamentação da improbidade, fazendo a ressalva “sem prejuízo da ação penal cabível”.

A expressão evidenciaria que a ação de improbidade não possui natureza penal, mas civil. Tal corrente é considerada como majoritária na doutrina, ganhando respaldo na jurisprudência dos tribunais. Entretanto, outra corrente vem ganhando destaque no meio jurídico, com a defesa de que a ação de improbidade possui natureza administrativa.

Tal corrente é encabeçada pelo já lembrado jurista Osório (2007, p. 165) que assim define sua posição:

Sustentamos originalmente a teoria conforme a qual a Lei 8.429/92 tipifica os atos de improbidade através de princípios e regras de Direito Administrativo, já desde a Carta Constitucional (art. 37, par. 4º). A partir dessa perspectiva, o ilícito de improbidade é definido pelo Direito Administrativo e as respectivas sanções também o são. Daí porque sustentamos que as sanções previstas na Lei 8.429/92 são sanções de Direito Administrativo e, portanto,

de Direito Administrativo Sancionador é que se trata esse instrumental, conquanto manejado pelo Poder Judiciário, através de um incomum processo punitivo.

Para esta, a natureza administrativa do ato de improbidade não impediria a aplicação diretamente pelo Poder Judiciário, eis que essa vertente do direito administrativo não se mistura com o poder disciplinar. Forma-se, então, um processo legal punitivo de cunho administrativo.

Em alguns julgados, o Superior Tribunal de Justiça manifestou inclinação por esta linha, sendo oportuno citar como paradigma Recurso Especial n. 885836/MG. Nota-se ainda, que o mesmo tribunal vem reconhecendo, reiteradamente, a natureza quase penal da ação de improbidade administrativa.

Independente da corrente adotada, certo é que a improbidade administrativa integra o sistema punitivo estatal, com aplicação de sanções que atingem direitos fundamentais. São sanções de natureza grave, o que torna inevitável, portanto, o resguardo de princípios e garantias do direito punitivo, como a presunção de inocência, devido processo legal, individualização da pena etc.

Se de um lado temos o direito fundamental à boa governança pública, que é violada com a improbidade, de outro temos os direitos fundamentais dos acusados do ato, que ensejam o respeito a garantias típicas do processo penal.

### **3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E MEIOS DE INVESTIGAÇÃO**

Os atos que configuram improbidade administrativa estão elencados nos arts. 9º, 10º e 11º da Lei 8.429/92, sendo que naturalmente para a deflagração de uma demanda judicial que vise responsabilizar o autor de um ato improprio, imprescindível a apuração anterior que indique a existência mínima de indícios de autoria e materialidade e demais elementos exigíveis para a provocação do Poder Judiciário.

O cumprimento destes elementos mínimos exigíveis para o andamento judicial de uma ação cível com estrutura na legislação pertinente, pode se dar por inúmeros instrumentos de apuração preliminar. Podemos citar como exemplo, os procedimentos administrativos (sindicâncias e processos), comissões parlamentares de inquérito, tomadas de contas, inquérito civil público etc. Por opção ao tema, e levando-se em conta a idéia de trabalhar o instituto da colaboração premiada em ambiente diverso do penal, será aqui tratada a espécie de investigação elencada como Inquérito Civil.

É neste ambiente, que os atos que ensejam, em tese, condutas puníveis pela Lei 8.429/92 são investigados e havendo elementos mínimos, serão alvos de demandas judiciais com sérias repercussões àqueles cidadãos tidos como improbos, sendo certo que em havendo empréstimo de informações obtidas através de um negócio jurídico de colaboração premiada entabulado no âmbito penal, é neste instrumento (quando entabulado no ambiente ainda investigativo) que ele será trazido ao ambiente cível e iniciada a discussão do seu cabimento ou não fora da seara penal.

Também será neste contexto que, em havendo a aceitação da deflagração da realização do negócio jurídico denominado colaboração premiada em ambiente cível, que será entabulado os termos de um acordo. Na mesma linha do Inquérito Policial ou do Procedimento Investigatório Criminal, tal instrumento de levantamento de dados, provas e informações, segue um rito próprio e muitas das vezes (quando há uma estrutura mínima de inteligência investigativa pelo órgão acusador - MP) pelo mesmo fato ilícito (quando há repercussão de matéria penal e de matéria prevista na lei 8.429/92) é instaurado como procedimento em paralelo aos autos de investigação de natureza penal. Deste não é dependente, mas certamente, sua produção, em estrutura de divisão de tarefas com o ambiente penal (com possibilidade do uso de estratégias investigativas e compartilhamento de provas futuras) tem trazido experiências promissoras ao ambiente de conhecimento.

O objetivo de uma colaboração, não pode deixar de ser compreendido também como um fomento a traição dentro do grupo criminoso estruturado, lembrando que eventual compartilhamento de conhecimento obtido através de uma colaboração premiada realizada em ambiente penal e não aceito na esfera cível, não deve ser admitido, uma vez

que o colaborador só agiu assim pela troca ofertada, ou seja, nestes casos, o Estado não pode agir com torpeza e romper o princípio da confiança, alicerce do negócio jurídico nominado colaboração premiada (SALGADO, 2016, p. 530-531).

### **3.1 A INTERPRETAÇÃO CORRETIVA COMO ARGUMENTO DE EXTENSÃO DO INSTRUMENTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA A TEMAS EXTRA-PENAIIS**

É fato, que analisando as leis 8.429/92 e 12.850/13, estando ambas dentro de um microsistema de combate a atos de corrupção, necessário verificar que, em tese, há certa antinomia entre as disposições que permitem a entabulação de um acordo com o agente delituoso, tendo o Estado de abrir mão de certas consequências aplicáveis àquele que transgride o ordenamento jurídico penal e o pressuposto de indisponibilidade da ação civil que visa tutelar o patrimônio público. Assim, forçoso o reconhecimento de uma, em tese, contrariedade substancial dentro do mesmo sistema legal que tem como tutela os mesmos valores.

A antinomia está evidenciada, porém a grande questão que se coloca é como resolvê-la. Acerca deste tema, Bobbio (1995, p. 91-103) nos ponderou que:

Devido à tendência de cada ordenamento jurídico se constituir em sistema, a presença de antinomias em sentido próprio é um defeito que o intérprete tende a eliminar. Como antinomia significa o encontro de duas proposições incompatíveis, que não podem ser ambas verdadeiras e, com referência a um sistema normativo, o encontro de duas normas que não podem ser ambas aplicadas, a eliminação do inconveniente não poderá consistir em outra coisa senão na eliminação de uma das duas normas (no caso de normas contrárias, também na eliminação das duas). Mas qual das duas normas deve ser eliminada? Aqui está o problema mais grave das antinomias. O que dissemos no item 3 refere-se às regras para estabelecer quando nos encontramos frente a uma antinomia. Mas, uma coisa é descobrir a antinomia, outra, resolvê-la...[...]... As regras fundamentais para a solução das antinomias são três: a) o critério cronológico; b) o critério hierárquico; c) o critério da especialidade.

Existem determinadas situações legais dentro de um sistema jurídico, onde a solução de eventual antinomia não encontra solução por referidos critérios objetivos, sendo que nestes casos a solução também é ditada com rigor por referido doutrinador:

Devemos, porém, reconhecer que essas regras deduzidas da forma da norma não tem a mesma legitimidade daquelas deduzidas dos três critérios examinados no parágrafo precedente. Isso significa, em outras palavras, que, no caso de um conflito no qual não se possa aplicar nenhum dos três critérios, a solução do conflito é confiada à liberdade do intérprete; poderíamos quase falar de um autêntico poder discricionário do intérprete, ao qual cabe resolver o conflito segundo a oportunidade, valendo-se de todas as técnicas hermenêuticas usadas pelos juristas por uma longa e consolidada tradição e não se limitando a aplicar uma só regra. Digamos então de uma maneira mais geral que, no caso de conflito entre duas normas, para o qual não valha nem o critério cronológico, nem o hierárquico, nem o da especialidade, o intérprete, seja ele o juiz ou o jurista, tem a sua frente três possibilidades: 1) eliminar uma; 2) eliminar as duas; 3) conservar as duas.....[...]....A terceira solução - conservar as duas normas incompatíveis - é talvez aquela à qual o intérprete recorre mais freqüentemente. Mas como é possível conservar duas normas incompatíveis, se por definição duas normas incompatíveis não podem coexistir? É possível sob uma condição: demonstrar que não são incompatíveis, que a incompatibilidade é puramente aparente, que a pressuposta incompatibilidade é puramente aparente, que a pressuposta incompatibilidade deriva de uma interpretação ruim, unilateral, incompleta ou errada de uma das duas normas ou de ambas. Aquilo a que tende o intérprete comumente não é mais à eliminação das normas incompatíveis, mas preferentemente, à *eliminação da incompatibilidade*. Às vezes, para chegar ao objetivo, introduz alguma leve ou parcial modificação no texto; e nesse caso tem-se aquela forma de interpretação chamada *corretiva*. Geralmente, a interpretação corretiva é aquela forma de interpretação que pretende conciliar duas normas aparentemente incompatíveis para conservá-las ambas no sistema, ou seja, para evitar o remédio extremo da ab-rogação.

Assim, procedendo uma leitura de compreensão de eventual antinomia especificamente entre o disposto no art. 17, §1º da Lei 8429/92 (obrigatoriedade da ação civil no caso de atos de improbidade administrativa) e demais pressupostos legais estruturados dentro de um mesmo microsistema de combate a corrupção, forçoso reconhecer que esta obrigatoriedade passou a ser mitigada, sendo que no interesse público na busca da verdade real e na respectiva apuração do dano praticado com a possibilidade de maior recuperação patrimonial do erário, tal regra pode sucumbir por um acordo de colaboração premiada, a depender inclusive do grau de efetividade das informações trazidas pelo colaborador.

Também, não há como fugir da compreensão que a proibição de se aplicar o instituto premial em ambiente cível (quando o fato criminoso praticado também tiver repercussão no ambiente da improbidade administrativa) encontra resistência no princípio da proporcionalidade, uma vez que sujeitos que atuam dentro de um procedimento ou processo com uma conduta colaborativa, devem ser tratados pelo Estado de forma diferente àquele agente delituoso que mesmo praticando ato lesivo contra o erário, ainda deixa de atuar no sentido de fomentar o Estado lesado, na obtenção de conhecimento fático. Nestes casos de colaboração premiada, o Estado (aí falando como um todo) deve atuar sob o manto também do princípio da eficiência, visando a obtenção de todos os dados possíveis no sentido de reparação do mal sofrido.

#### **4. CONCLUSÃO**

A ação de improbidade administrativa, prevista originalmente no texto constitucional, foi regulamentada pela Lei n. 8.429/92, que trouxe a tipificação dos atos ímprobos em seus artigos 9, 10 e 11. Arelados ao tipo legal, para configuração do ato de improbidade necessário se faz a presença do dolo, ou culpa (no tipo do artigo 10), atrelados essencialmente ao elemento da má-fé ou desonestidade.

Com essa ideia de improbidade, e previsão de sanções graves, que afetam diretamente direitos fundamentais, como a capacidade eleitoral

ativa e passiva, pode-se dizer que a improbidade administrativa integra o sistema punitivo do direito brasileiro. Portanto, na interpretação desta lei, não pode haver a ampliação dos conceitos ou seu alcance.

Duas são as correntes de maior relevo na atualidade sobre a natureza da ação de improbidade, se de natureza civil ou administrativa, sendo que nesta última vertente ela integraria o direito administrativo sancionador.

À guisa dessa discussão, entretantes, é forçoso o reconhecimento de que a improbidade administrativa integra o sistema punitivo de nosso ordenamento, o que atrai para a ação dessa natureza, direitos e garantias típicas do processo penal.

O instituto da colaboração premiada, por sua vez, traz inúmeras especificidades que certamente estão sendo balizadas pela doutrina e, em especial, pela Jurisprudência. O caminho é para um microsistema de combate a corrupção moderno, negocial, ao ponto de implementação inclusive de cálculos econômicos na demanda gerada. Algumas indagações merecem ainda respostas, e o Estado brasileiro, já se encontra maduro para solucionar todas as dificuldades argumentativas para o estabelecimento de uma jurisprudência, que permita se atuar com segurança em relação aos limites dos acordos de colaboração que certamente tem proporcionado um avanço muito significativo no combate às organizações criminosas instaladas, por muitas das vezes, em ambiente público (o que justifica ainda mais o argumento de que em algumas situações, o Poder Judiciário deve aceitar condições extra-legais em acordos e também sua extensão para ambiente não penal, visando assim garantir a paridade de armas entre Estado Investigação e criminalidade organizada). O trabalho de formatação de uma colaboração exige muita responsabilidade e estratégia dos aplicadores do direito brasileiro neste momento, e a afirmação desta premissa se baseia no fato de que somente com o uso adequado (SALGADO, 2016) deste instrumento importantíssimo de combate à criminalidade organizada em especial aquela que lesa o erário, é que a mesma se tornará elemento de busca com imprescindibilidade inquestionável, ou seja, depende exclusivamente da forma de produção destas chamadas medidas extraordinárias de busca da verdade para que viremos a página de um microsistema de combate a corrupção tradicional.

Combater o crime organizado em especial quando há envolvimento de atos de lesão ao patrimônio público exige coragem, firmeza, mas além de tudo, compromisso com a busca da verdade real e respeito a axiomas constitucionais que não podem ser abandonados, sob o argumento de eventual incompatibilidade do sistema penal (ambiente de aplicação do instituto da colaboração premiada) com as normativas aplicáveis no tema de investigação e apuração de atos de improbidade administrativa. Tal alegada antinomia encontra argumentos jurídicos de superação, sendo que a extensão do instituto da colaboração premiada para o ambiente do Inquérito Civil e também da Ação de improbidade possibilita uma atuação mais estruturada do Estado no combate a atos de improbidade administrativa, gerando no colaborador um maior interesse em invertendo sua posição na organização criminosa, passar a fomentar o Estado na busca de elementos que a investigação ordinária não atingia.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região R. – *Apelação Cível n. 1999.38.02.000258-0/MG*. Relator: Desembargador Federal Tourinho Neto. Publicado no DJ de 8-4-2005. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2246548/apelacao-civel-ac-258-mg-19993802000258-0/inteiro-teor-100755029>. Acesso em: 29/01/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 206.256/RJ*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em 11-3-2014, publicado no DJE de 20-3-2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24995168/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-206256-rj-2012-0150433-0-stj/inteiro-teor-24995169>. Acesso em: 29/01/2021.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 2611.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SALGADO, Daniel de Rezende *et al.* *A prova no enfrentamento à macrocriminalidade*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

TRIBUNAL REGIONAL DE 1ª INSTÂNCIA - TRF 1ª R. – *AC 1999.38.02.000258-0/MG* – Rel. Des. Fed. Tourinho Neto – DJ 8-4-2005.

## BIBLIOGRAFIA

- BOTTINO, Thiago. Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal: uma análise crítica dos acordos firmados na “Operação Lava Jato”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Rio de Janeiro, n. 122, p. 359-390, 2016.
- CANOTILHO, J. Gomes; NUNO Brandão. Colaboração premiada e auxílio judiciário em matéria penal: a ordem pública como obstáculo à cooperação com a operação Lava Jato. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, [s.l.], v. 146, n. 4000, 2016.
- CAPEZ, Fernando. *Improbidade Administrativa Limites Constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.
- CUERDA-ARNAL, Maria Luisa. *Atenuación y remisión de la pena em los delitos de terrorismo*. Madrid: Ministério de Justiça e Interior; Centro de Publicaciones, 1995.
- DECOMAIN, Paulo Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Princípios constitucionais penais e processuais penais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2012.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 206.
- OSÓRIO, Fábio Medina. O Princípio da Culpabilidade e a Improbidade Administrativa na Lei 8.429/92. In: OLIVEIRA, Alexandre Albagli; FARIAS, Cristiano Chaves de; GHIGNONE, Luciano Taques (org.). *Estudos sobre Improbidade Administrativa*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. v. VI, p. 159-170.
- PAZZAGLINO FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2006.
- PEREIRA, Valdez Frederico. *Delação Premiada: Legitimidade e Procedimento [...] 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.*
- ROSA, Alexandre Moraes da. *Guia de processo penal conforme a teoria dos jogos*. 4. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.
- SIMÃO NETO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática*. 3. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2017.
- ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

