



**ANDERSON TEIXEIRA DO CARMO**

**A aplicabilidade do instrumento da colaboração premiada no  
âmbito do Direito Administrativo Disciplinar**

**LAVRAS -MG  
2022**

**ANDERSON TEIXEIRA DO CARMO**

**A aplicabilidade do instrumento da colaboração premiada no âmbito do Direito  
Administrativo Disciplinar**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras, como parte  
das exigências do Curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão  
a Desvios de Recursos Públicos para a obtenção  
do título de Especialista.

Professor Me. Felipe Alcântara de Barros Leal  
Orientador

**LAVRAS -MG  
2022**

**ANDERSON TEIXEIRA DO CARMO**

**A aplicabilidade do instrumento da colaboração premiada no âmbito do Direito  
Administrativo Disciplinar**

**The applicability of the cooperation agreement instrument within the scope of  
Disciplinary Administrative Law**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras, como parte  
das exigências do Curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão  
a Desvios de Recursos Públicos para a obtenção  
do título de Especialista.

APROVADO em 01 de setembro de 2022.

Prof. Me. Felipe Alcântara de Barros Leal  
Orientador

**LAVRAS -MG  
2022  
RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo analisar a viabilidade da aplicação do instrumento da colaboração premiada no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar. Buscam-se na doutrina e jurisprudência do Direito Penal e Administrativo os conceitos, institutos e princípios necessários para compreensão da aplicação do princípio da colaboração premiada no âmbito da seara disciplinar. O estudo da aplicabilidade desse instrumento no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar tomará como pressuposto a semelhança que esse ramo jurídico possui com o Direito Penal, enquanto ramos do direito público punitivo do Estado. Nesse sentido, serão apresentados os elementos da infração disciplinar, bem como noções de processo disciplinar para, ao final, analisar a aplicação de tal instrumento de colaboração penal e cível no âmbito dos processos investigativos e punitivos conduzidos pela Administração Pública. O presente trabalho procura trazer para o debate os possíveis efeitos do acordo de delação premiada no processo administrativo disciplinar, mesmo diante da ausência de uma norma específica. Neste ponto avaliando a possibilidade de o órgão central do sistema de correição normatizar o uso da colaboração premiada como o fez no caso dos termos de ajustamento de conduta. O instituto da colaboração premiada encontra-se de tal modo estabelecido que se torna necessário o debate acerca da sua transversalidade e de como os órgãos da Administração Pública podem respeitar cláusulas acordadas como a possibilidade de absolvição do agente público colaborador, ou mesmo o enquadramento das suas condutas em ilícitos administrativos que possibilitariam a aplicação de sanções menos gravosas, em favor da segurança jurídica. Os principais achados alcançados neste estudo mostraram que a aplicação do instrumento enfrenta desafios quando de sua aplicação em casos envolvendo condutas danosas praticadas por agentes públicos, havendo discussões, principalmente, acerca da impossibilidade de sua aplicação diante da ausência de norma que a autorize. A não apuração de fato ilícito e a consequente impunidade, para quem comete corrupção ou qualquer outro ilícito administrativo, importa em danos materiais ou morais para o Estado e aos cidadãos, vindo a comprometer o desenvolvimento socioeconômico do país. Ao não se permitir os acordos de colaboração premiada na seara administrativa, significa deixar de resguardar a ética e a moral administrativa. A possibilidade de acordos de colaboração premiada na esfera administrativa, com a garantia dos benefícios premiaais, permitiria avanços significativos na instrução processual, com a obtenção de provas essenciais para o deslinde de muitos casos, não só de corrupção e fraudes.

Palavras-chave: Colaboração premiada. Lei nº 12.850/2013. Servidor público federal. Infração disciplinar. Apuração de responsabilidade. Lei nº 8.112/90. Improbidade administrativa. Lei nº 8.429/92. Processo administrativo disciplinar. Punições. Combate à corrupção.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the feasibility of applying the cooperation agreements instrument within the scope of Disciplinary Administrative Law. In the doctrine and jurisprudence of Criminal and Administrative Law, the concepts, institutes and principles necessary to understand the application of the principle of rewarded collaboration in the scope of the disciplinary field are sought. The study of the applicability of this instrument in the scope of Disciplinary Administrative Law will assume the similarity that this legal branch has with Criminal Law, as branches of punitive public law of the State. In this sense, the elements of the disciplinary infraction will be presented, as well as notions of disciplinary process to, in the end, analyze the application of such an instrument of criminal and civil collaboration in the scope of investigative and punitive processes conducted by the Public Administration. The present work seeks to bring to the debate the possible effects of the cooperation agreements in the disciplinary administrative process, even in the absence of a specific rule. At this point, evaluating the possibility of the correction system to regulate the use of cooperation agreements as it did in the case of the conduct adjustment term. The cooperation agreements institute is so established that it is necessary to debate its transversality and how Public Administration can respect agreed clauses such as the possibility of acquitting the collaborating public agent, or even the framework of their conduct in administrative offenses that would allow the application of less severe sanctions, in favor of legal certainty. The main findings achieved in this study showed that the application of the instrument faces challenges when its application in cases involving harmful conduct practiced by public agents, with discussions, mainly, about the impossibility of its application in the absence of a norm that authorizes it. Failure to investigate an illicit fact and the consequent impunity for those who commit corruption or any other administrative illicit results in material or moral damages for the State and citizens, compromising the country's socioeconomic development. By not allowing cooperation agreements in the administrative area, it means failing to protect administrative ethics and morals. The possibility of cooperation agreements in the administrative sphere, with the guarantee of premium benefits, would allow significant advances in procedural instruction, with the obtaining of essential evidence for the delineation of many cases, not only of corruption and fraud.

Keywords: Cooperation agreements. Law n. 12.850/2013. Federal civil servant Disciplinary infraction. Administrative Disciplinary Process. Law n. 8.112/90. - Administrative misconduct. Law n. 8.249/92. Disciplinary administrative procedure. Punitive sanction. Combating corruption.

## LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AIA	Ações de Improbidade Administrativa
ANPC	Acordo de Não Persecução Cível
CGU	Controladoria-Geral da União
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CRG	Corregedoria-Geral da União
GAFI	Grupo de Trabalho em Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
SISCOR	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo
TCU	Tribunal de Contas da União
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>I. DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....</b>	<b>11</b>
I.1. Considerações iniciais. ....	11
<b>II. DA COLABORAÇÃO PREMIADA .....</b>	<b>14</b>
II.2. Independência e comunicabilidade das esferas penal e administrativa.....	18
II.3. A comunicabilidade decorrente de acordo de colaboração premiada da Lei nº 12.850/2013 no âmbito civil .....	19
II.4. Admissão de prova emprestada em apurações administrativo-disciplinares .....	22
<b>III. DA APLICABILIDADE DA COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....</b>	<b>25</b>
III.1. A possibilidade de celebração de acordo de colaboração premiada em processos administrativos disciplinares investigativos e punitivos.....	25
III.2. A possibilidade da extensão de acordos entre as demais esferas e a segurança jurídica	34
III.3. A possibilidade de normatizar o instrumento da colaboração premiada em processos administrativos disciplinares pela CGU .....	37
III.4. Propostas legislativas para utilização do instrumento da colaboração premiada em processo administrativo disciplinar – os casos de Belo Horizonte e São Paulo .....	39
<b>IV. CONCLUSÕES.....</b>	<b>42</b>
<b>V. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>47</b>

## INTRODUÇÃO

As condutas comissivas ou omissivas perpetradas por agentes públicos podem, de forma simultânea, deflagrar a instauração de processos administrativos de caráter disciplinar, ação penal e ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sendo que tais procedimentos, regra geral, são independentes, possibilitando a aplicação de sanções desde a demissão, penas restritivas de liberdade, suspensão de direitos políticos, obrigação de reparação de danos e pagamento de multas, nos limites legais estabelecidos em cada legislação aplicável.

O presente trabalho procurou estudar a possibilidade da aplicação do instrumento da colaboração premiada no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar. Buscam-se na doutrina e jurisprudência do Direito Constitucional, Cível, Penal e Administrativo os conceitos, institutos e princípios necessários para compreensão da aplicação da técnica denominada colaboração premiada no âmbito da seara disciplinar. O estudo da aplicabilidade desse instrumento no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar tomará como pressuposto a semelhança que esse ramo jurídico possui com os outros ramos do direito público punitivo do Estado.

Diante das possibilidades da utilização de acordos tanto na esfera penal e cível, a questão necessita de um debate ante a ausência de um normativo legal no âmbito do Direito Administrativo, em atendimento ao princípio da legalidade, que permita a utilização da colaboração premiada em processos administrativos disciplinares, sejam eles investigativos ou punitivos, averiguando a possibilidade de absolvição do agente público colaborador, ou mesmo o enquadramento das suas condutas em ilícitos administrativos que possibilitariam a aplicação de sanções menos gravosas.

O contributo acadêmico se faz presente, em razão da ausência de um normativo federal que permita a aplicação do instituto da colaboração premiada na esfera administrativa disciplinar. Na ausência de um dispositivo legal específico que autorize a utilização do instituto da colaboração premiada, dúvidas surgem sobre a possibilidade de a Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR-PEF), editar normativo a ser aplicado pelas unidades correcionais, a exemplo de



como se deu com a Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020<sup>1</sup>, ao regulamentar o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), que estabelece a possibilidade de se realizar uma apuração simplificada, a cargo da própria unidade de ocorrência do fato, à margem do sistema correccional, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), como instrumento passível de ser celebrado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, desde que atendidos os requisitos previstos.

Diante desse questionamento, é necessário trazer à luz um levantamento capaz de iniciar e promover a discussão, no âmbito do SISCOR-PEF, sobre os efeitos que a colaboração premiada administrativa pode acarretar na condução dos processos disciplinares, sejam eles investigativos ou punitivos, como também apresentar uma análise cujos resultados venham contribuir com mais um ponto relativo aos acordos de colaboração premiada, no caso, quanto à repercussão de um possível enquadramento legal menos gravoso ou o abrandamento da pena de demissão para o servidor público colaborador, no âmbito do processo administrativo disciplinar.

Um outro objetivo possível a ser alcançado seria identificar normativos nos âmbitos estadual e municipal que vislumbram a aplicação da colaboração premiada em processos administrativos disciplinares, considerando os efeitos que podem gerar quanto a condução daqueles e mesmo a aplicação ou não de sanções a agentes públicos.

Assim, busca-se examinar se a ausência de uma lei em sentido estrito seria impeditivo à celebração de acordos de colaboração premiada e os reflexos experimentados nos processos administrativos à luz do princípio da legalidade, e como tal a situação podendo ser tratada em atendimento ao princípio do consensualismo, a partir da analogia, como fonte do Direito Administrativo, nos termos do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) ou na possibilidade do órgão central do SISCOR-PEF editar normativo, dentro das suas competências legais, a exemplo da IN 4º/2020, que instituiu o TAC, de forma a autorizar os acordos de colaboração, para os efeitos pretendidos.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União/Corregedoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

A discussão sobre os efeitos que a celebração de acordos colaborativos pode trazer não são distintos daqueles já existentes para os inquéritos investigativos, ações de improbidade administrativa e ações penais, em seu papel fundamental, como técnica especial de investigação, como meio de obtenção de prova, possibilitando investigações mais efetivas e eficazes, com a alocação eficiente de recursos humanos, técnicos e financeiros.

Neste estudo, realizou-se uma abordagem qualitativa de cunho exploratório, desafiada pela inexistência de um inventário maior de dados relacionados ao tema proposto, valendo-se de uma revisão de literatura com uma busca e uma análise exaustiva das referências possíveis, adotando, como fontes de consultas, livros, artigos, documentos, sites especializados, teses, dissertações, entre outros, com o escopo de responder à pergunta-problema deste estudo.

O estudo da sua aplicabilidade no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar tomará como pressuposto a semelhança que esse ramo jurídico possui, em especial, com o Direito Penal e Processual Penal, porém, sem excluir da análise dispositivos aplicáveis do Direito Cível e Processual Cível em matéria disciplinar, enquanto ramos do direito público punitivo do Estado.

## **I. DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

### **I.1. Considerações iniciais.**

O conceito de Administração Pública pode ser definido de várias formas e por vários autores, mas para o jurista Meirelles (1997, p.733), seria “o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

A Administração Pública, *stricto sensu*, refere-se ao exercício da própria atividade administrativa pelos entes da Administração, ou seja, o Estado agindo na sua função propriamente administrativa, de execução de atividades administrativas, portanto voltada para os órgãos que desempenham funções administrativas, para exercer seu papel perante os administrados, de forma a organizar, controlar, prevenir e corrigir suas ações.

Isso posto, nasce, indubitavelmente, a necessidade de garantir a regularidade e o funcionamento dos serviços públicos, a disciplina e a adequação às leis e demais normas. Em

sentido objetivo a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas (DI PIETRO, 2007).

Desta forma, os atores acima, atuando conjuntamente, têm o importante papel de atender as necessidades e interesses da sociedade, cabendo aos agentes públicos, com as suas competências e deveres, exercerem suas atribuições com eficiência, eficácia e efetividade buscando sempre o melhor para o administrado.

No desenvolvimento das suas atividades os agentes públicos não podem deixar de atuar sem que atentem para a moralidade administrativa, pois uma das principais preocupações na atualidade brasileira, seja por parte da própria Administração Pública quanto dos cidadãos, tem sido o envolvimento de agentes públicos em atos ilícitos.

A sociedade brasileira, considerando os últimos governos, tem assistido a má gestão de recursos, em despesas não condizentes com as atividades finalísticas do Estado. O dinheiro do contribuinte sendo desviado através de esquemas de fraudes e corrupção, que prosperaram, de forma quase sempre impune, pelo País afora (NASCIMENTO, 2001).<sup>2</sup>

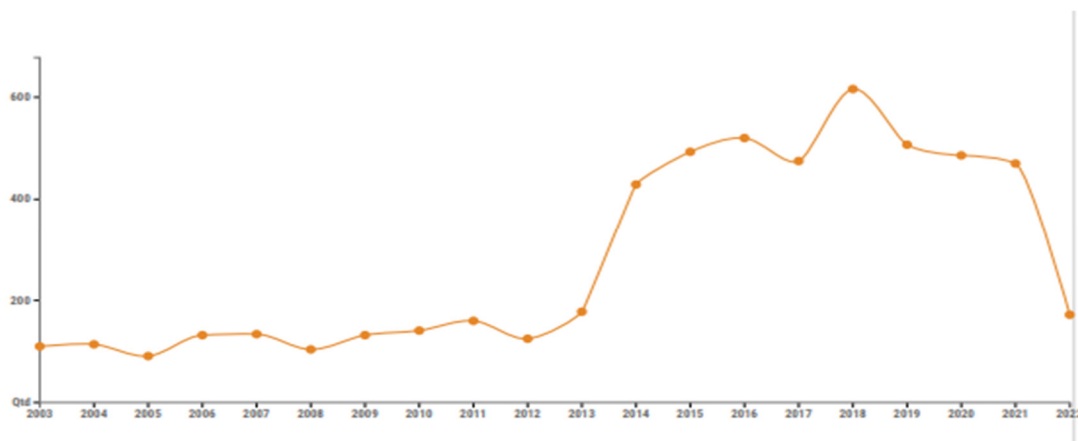
A corrupção, considerada como um dos grandes males que afeta a sociedade, espalha-se pelo setor público. As notícias de servidores envolvidos em esquemas de corrupção com objetivos claros de auferirem ganhos indevidos inundam todas as mídias, tendo sido práticas rotineiras.

A Controladoria-Geral da União (CGU), estrutura governamental que atua fortemente no combate à corrupção no país, tem divulgado ao longo dos anos números recordes de expulsões de agentes públicos federais por envolvimento em atos de corrupção dentro da administração pública direta e indireta, produzindo, anualmente, uma quantidade considerável de demissões, cassações de aposentadoria e destituição de cargos em comissão, demonstrando a intensidade de atos de corrupção a que o Estado brasileiro enfrenta.

---

<sup>2</sup> NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 3, n. 24, mai. 2001. <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067>> Acesso em: 09 mai. 2022.

Imagem 1 - Expulsões da Administração Federal 2003-2022.



Fonte: Portal da Transparência 2022

O Estado brasileiro, ao longo dos últimos anos, tem buscado enfrentar os atos ilícitos, fazendo o uso dos meios legais que visem coibir os casos de corrupção e outras fraudes, na tentativa de impedir a impunidade, bem como a recuperação dos recursos desviados, de maneira, digamos pedagógica, criando desincentivos para o surgimento de outros casos.

## I.2. O poder dever de apurar e aplicar sanções da Administração Pública

No âmbito da Administração Pública Federal, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais Civis, a Lei nº 8.112/1990<sup>3</sup>, especifica o devido processo legal para a apuração dos desvios de condutas comissivas ou omissivas dos seus agentes, o rol dos ilícitos administrativos (*numerus apertus*) e as sanções a serem aplicadas para cada caso concreto, limitando assim a ação estatal, de forma a evitar arbitrariedades ou excessos nos seus julgamentos.

Neste sentido, a partir da ciência da ocorrência de um fato supostamente ilegal, o Estado tem o poder-dever de promover a devida apuração, sendo por intermédio de um procedimento investigativo, caso a autoria e a materialidade ainda não estejam bem delimitadas, ou mesmo por um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), em sentido estrito, nos termos do art. 143, da Lei nº 8.112/1990: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado a ampla defesa”.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)> Acesso em: 05 mar. 2022.

O PAD e a Sindicância Punitiva são os instrumentos destinados a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício ou relacionada ao exercício do cargo/função, sendo que, em relação ao primeiro, é possível aplicar qualquer uma das sanções previstas na Lei nº 8.112/1990, enquanto ao outro há limitação legal quanto as punições possíveis.

Pelos dois instrumentos citados é que a Administração Pública exerce seu poder-dever para apurar as infrações funcionais e aplicar penalidades aos seus agentes públicos, todavia a Administração para alcançar autoria e materialidade utiliza-se de outros instrumentos investigativos, mas que não permitem a aplicação de sanções, como a Investigação Preliminar Sumária (IPS), por exemplo.

Uma vez comprovada a infração disciplinar pela própria Administração Pública, por meio de sindicância punitiva ou de processo administrativo disciplinar, poderá resultar ao servidor público faltoso, a aplicação das sanções previstas no artigo 127 da Lei nº 8.112, quais sejam: a) advertência; b) suspensão; c) demissão; d) cassação de aposentadoria; e) destituição de cargo em comissão; f) destituição de função comissionada.

Assim, o poder sancionador da Administração Pública se revela em sua relação com os particulares e com os servidores públicos. O poder disciplinar decorre então da relação jurídica formada entre o Estado e o agente público. Parte da doutrina entende que as sanções disciplinares se integram nas sanções administrativas.

As punições disciplinares acontecem em decorrência do Poder Disciplinar da Administração Pública, materializado com a deflagração do devido processo legal, do qual devem ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, dentre outros.

## **II. DA COLABORAÇÃO PREMIADA**

### **II.1. A natureza jurídica da colaboração premiada**

A colaboração premiada tem demonstrado ser um instrumento de grande eficácia e efetividade no combate à corrupção, às organizações criminosas e crimes afins, tendo ganhado grande visibilidade nos últimos 8 anos, principalmente no âmbito da Operação Lava Jato<sup>4</sup>.

Além disso, o instrumento tem papel fundamental como técnica especial de investigação, tendo sua origem etimológica advinda da palavra latina *delatare*, que se refere ao ato de denunciar alguém ou a si próprio por um crime ou um fato relacionado a um ilícito.

A colaboração premiada implementada no país muito se aproxima ao sistema jurídico de *Civil Law* (inquisitório/acusatório), ressaltando que na realidade brasileira o juiz não investiga, havendo divisão das funções entre investigação e acusação, sendo os legitimados a autoridade policial e o *Parquet* do Ministério Público, tendo como efeitos dos acordos a possibilidade de supressão ou diminuição do processo: transação penal, suspensão condicional do processo e acordo de não persecução penal.

A colaboração premiada é o instituto jurídico pelo qual o investigado ou réu em uma investigação criminal, ou em um processo penal ou de improbidade administrativa, recebe um benefício em troca de sua colaboração com o Estado, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada; a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

O instituto da colaboração premiada está previsto em diversas leis brasileiras: Lei nº 8.072/90 - Lei dos Crimes Hediondos e Equiparados<sup>5</sup>; Lei nº 7.492/86 – Crimes contra o sistema financeiro nacional, Lei nº 8.137/90 – Crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo; Lei nº 9.613/98 – Lei da Lavagem de Dinheiro; Lei nº 9.807/99 – Lei de

---

<sup>4</sup> OPERAÇÃO LAVA JATO. *In*: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2022. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o\\_Lava\\_Jato#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Lava%20Jato%20foi,dinheiro%20que%20movimentou%20bilh%C3%B5es%20de.](https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Lava_Jato#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Lava%20Jato%20foi,dinheiro%20que%20movimentou%20bilh%C3%B5es%20de.)> Acesso em: 22 fev. 2022.

<sup>5</sup> BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm)> Acesso em: 01 mar. 2022.

Proteção a Testemunhas<sup>6</sup>; Lei nº 12.529/2011 – Lei dos Crimes Econômicos; Lei nº 11.343/06 – Lei de Drogas; Lei nº 12.850/2013 – Lei das Organizações Criminosas<sup>7</sup>.

A colaboração premiada prevista na Lei nº 12.850/2013 é um negócio jurídico bilateral, que conta com a participação do Ministério Público ou do delegado de polícia, com a manifestação do Ministério Público, e a do colaborador, cabendo à autoridade judicial o papel de homologador, considerando que não é parte no fazimento do negócio, mas atua apenas para alcançar a sua eficácia.

No âmbito do STF, nos autos do *habeas corpus* 127.483, o Min. Dias Toffoli apontou que a natureza jurídica da delação premiada seria “negócio jurídico processual” – *que nada mais é do que o negócio jurídico com produção também de efeitos processuais, agora normatizado pelo novo Código de Processo Civil* –, pelo que foi acompanhado pela unanimidade dos Ministros da Corte:

Colaboração premiada é um **negócio jurídico processual**, uma vez que, além de ser qualificada expressamente pela lei como ‘**meio de obtenção de prova**’, seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal, atividade de natureza processual, **ainda que se agregue a esse negócio jurídico o efeito substancial (de direito material) concernente à sanção premial** a ser atribuída a essa colaboração. (*Grifos nossos*)

A despeito de tal posicionamento jurisprudencial alcançado no STF, deve-se mencionar que não há uma unanimidade, pois há doutrinadores que a tratam ora como técnica de investigação, ora como espécie de prova ou meio de obtenção de prova, mero testemunho ou, ainda, como causa de extinção ou redução da punibilidade. Nesse sentido, a fim de contextualizar a questão, apresenta-se posicionamento de Lima, 2015:

A colaboração premiada **funciona como importante técnica especial de investigação**, enfim, um meio de obtenção de prova. Por força dela, o investigado (ou acusado) presta auxílio aos órgãos oficiais de persecução penal na **obtenção de fontes materiais de prova**. Por exemplo, **se o acusado**

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm)> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>7</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 da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm)> Acesso em: 01 mar. 2022.

**resolve colaborar com as investigações em um crime de lavagem de capitais, contribuindo para localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime, e se essas informações efetivamente levam à apreensão ou sequestro de tais bens, a colaboração terá funcionado como meio de obtenção, e a apreensão como meio de prova. (*Grifos nossos*) (LIMA, 2015, p. 746)**

Em sua essência, a colaboração premiada caracteriza-se por ser um acordo no qual acusação e defesa, por meio de cláusulas, direitos e deveres, se ajustam para a produção de efeitos, podendo tais efeitos serem aplicados em outros ramos do direito, revelando tratar-se de instituto que pressupõe manifestação livre de vontade com a criação de obrigações e a assunção recíproca de deveres entre acusação e acusado.

Não se trata, portanto, de instituto específico do Direito Penal, mas com características mais próprias do Direito Civil, pois produz efeitos e sujeita-se a toda normativa dos negócios jurídicos, desde os seus elementos até as consequências de seus eventuais vícios, características próprias desses. Portanto, os enfoques processuais e materiais da colaboração premiada da Lei nº 12.850/2013 não são excludentes, mas complementares, demonstrando a sua natureza mista.

Como avanço do instituto pode-se citar o advento da Lei nº. 12.850/2013, a qual trata das Organizações Criminosas, pela qual foram estabelecidas novas formas de investigação, tendo o artigo 3º da referida norma disposto sobre os meios permitidos para a obtenção de provas, tendo a colaboração premiada melhor regulamentada, institucionalizando de vez como uma importante ferramenta no auxílio da persecução criminal, tendo em vista que os métodos que até então eram utilizados não estavam sendo totalmente eficientes.



## II.2. Independência e comunicabilidade das esferas penal e administrativa

As condutas comissivas ou omissivas perpetradas por agentes públicos podem, de forma simultânea, deflagrar a instauração de processos administrativos disciplinares, ação penal e ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sendo que tais procedimentos, regra geral, são independentes e não se comunicam, possibilitando a aplicação de sanções desde a demissão, cassação da aposentadoria, penas restritivas de liberdade, suspensão de direitos políticos, obrigação de reparação de danos e pagamento de multas, nos limites legais estabelecidos em cada legislação aplicável.

Em casos em que as condutas praticadas por um agente público encontram enquadramentos possíveis nas três esferas, como as situações de corrupção, por exemplo, abre-se a possibilidade também pela aplicação de punições por mais de uma autoridade sem que se configure uma situação de *bis in idem*. Contudo, tais instâncias não são completamente independentes, sendo possível haver a comunicação entre elas em algumas situações.

Tanto a doutrina como a jurisprudência, no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar, são majoritárias quanto a repercussão das decisões penais absolutórias na esfera administrativa quando comprovada a inexistência do fato ou da autoria.

Por sua vez, não é possível a repercussão quando a sentença penal absolutória apontar a insuficiência probatória para efeitos de uma condenação, pois, não raras vezes, as provas carreadas aos autos podem não permitir uma aplicação de uma sanção criminal ou até mesmo a não caracterização de crime, porém podem ser suficientes para comprovar a ocorrência de um ilícito administrativo e a consequente punição.

Não se pode olvidar que os bens tutelados nas duas esferas (administrativa e penal) não são equivalentes, pois um envolve a relação laboral entre o agente e o Estado, enquanto o outro poderá impor medidas restritivas de liberdade.

A comunicação entre as esferas administrativa e penal está positivada no estatuto dos Servidores Civis Públicos Federais, Lei nº 8.112/90, no artigo 126, ao admitir que uma decisão penal interfira na esfera disciplinar: “a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.”.

Além da Lei nº 8.112/90, o Código Civil também trata da matéria no seu artigo 935, da seguinte forma: “A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.”

Além dessa possibilidade, tem-se também as causas excludentes de ilicitude que são as hipóteses que permitem a prática de um ato ilícito não ser considerada como crime. Ou seja, uma conduta que em sua forma poderia ser considerada crime, porém quando praticada em uma situação específica, pode não ser tratada dessa forma. Isso significa que, existindo uma das causas excludentes de ilicitude, não haverá crime, conforme disposto no art. 23 do CP.

### **II.3. A comunicabilidade decorrente de acordo de colaboração premiada da Lei nº 12.850/2013 no âmbito civil**

A questão quanto à comunicabilidade das provas decorrentes de acordo de colaboração premiada no âmbito civil, mais precisamente na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, encontra-se em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF), que já se manifestou reconhecendo a existência da repercussão geral, em 25 de abril de 2019, na possibilidade da utilização da colaboração premiada em face do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, §1º)<sup>8</sup>:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. ANÁLISE DA POSSIBILIDADE E VALIDADE EM ÂMBITO CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.** 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, §1º). 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. (ARE 1175650 RG, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES,

---

<sup>8</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. **A utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º ) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, §1º).** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=8048481>> Acesso em: 08 mai. 2022.

julgado em 25/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 06-05-2019 PUBLIC 0705-2019)

A questão, ainda em análise pelo STF, envolveu agravo contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Em síntese, a situação envolvia organização criminosa, estruturalmente ordenada e com a divisão de tarefas, que tinha o objetivo comum de obter, direta ou indiretamente, vantagem patrimonial, por meio de acordos de corrupção com grandes empresários sujeitos à fiscalização tributária, que culminaram na prática de atos de improbidade administrativa. O referido Tribunal negou provimento ao recurso, conforme retrata a seguinte ementa:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETO CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS.DESDOBRAMENTOS CÍVEIS DA OPERAÇÃO PUBLICANO. RECEITA ESTADUAL.COLABORAÇÃO PREMIADA. UTILIZAÇÃO EM PROCESSO CÍVEL. POSSIBILIDADE.** PRAZO EM DOBRO. LITISCONSORTE COM DIFERENTES PROCURADORES. INCIDÊNCIA DO ART. 191 DO CPC/1973. DECRETO CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS FUMUS BONI IURIS. PRESENÇA. ÍNDICIOS DE MATERIALIDADE E AUTORIA. COMPLEXO ESQUEMA DE SUPOSTOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TRIBUTÁRIOS E LAVAGEM DE ATIVOS, QUE GERARAM A UM SÓ TEMPO, ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE AGENTES PÚBLICOS E VULTUOSO PREJUÍZO AO ERÁRIO DO ESTADO, EM DECORRÊNCIA DA SONEGAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS. PERICULUM IN MORA.PRESUNÇÃO.

- 1. Aquele que presta importante colaboração na investigação deve ter a pena diminuída, atenuada, ou até mesmo ser aplicado o perdão judicial, de acordo com a participação no ato de improbidade administrativa.**
- 2. Os dispositivos processuais da LIA podem ser perfeitamente complementados pelo Código de Processo Civil e, da mesma forma, supridos pelo estatuto processual quando aquela lei apresentar lacunas.**
3. Uma vez presente a fumaça do bom direito consubstanciado na prática de ato ímprobo, a decretação da indisponibilidade de bens do agravante era medida impositiva, com intuito resguardar o ressarcimento ao Erário, nos termos do art. 7º e parágrafo único da Lei nº 8.429/1992.
4. A medida constritiva de indisponibilidade de bens não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, pois o periculum in mora é presumido pela mera existência de fundados indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário.

O entendimento do TJPR, ao negar o provimento do recurso, foi de considerar perfeitamente possível a complementação dos dispositivos processuais da LIA pelo CPC e, da mesma forma, suprimido pelo estatuto processual quando aquela lei apresentar lacunas.

No caso em concreto, houve a contribuição das partes envolvidas por meio do instrumento de colaboração premiada previsto no art. 4º, § 4º, da Lei nº 12.850/2013 c/c os artigos 16 e 17 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), **mesmo quando não havia previsão legal na LIA da utilização do instrumento da colaboração premiada.**

O Ministério Público manifestou-se acerca da situação, trazendo os seus argumentos em defesa da possibilidade de aplicação da colaboração premiada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, como o fato de que o direito penal e o Direito Administrativo Sancionador enfrentavam, nas últimas décadas, importante influência do direito comparado por intermédio da admissão de inúmeros institutos fundamentais ao enfrentamento da corrupção como a colaboração premiada; o acordo de leniência; a infiltração de agente público; o flagrante retardado e entre outros.

Não se pode negar que os casos de corrupção podem permitir enquadramentos legais distintos, exatamente porque as condutas praticadas podem violar bens jurídicos protegidos nos âmbitos do direito administrativo, penal e cível.

Diante desse quadro, não se pode desconsiderar a possibilidade de um acordo firmado com um colaborador, cumpridos os requisitos da Lei nº. 12.850/2013, ampliar seus efeitos para as demais instâncias, considerando, logicamente, as especificidades de cada ramo.

Por essa ótica, ao admitir a possibilidade de um acordo de colaboração premiada, mesmo diante da inexistência de uma norma, entendeu-se ser legítima à sua admissão, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, tendo como fundamento a regra prevista no Direito Penal, quando o magistrado, no seu livre convencimento (art. 93, IX, da CF), de maneira fundamentada, reconhece a real contribuição do investigado na investigação, hipótese em que, ausente regra específica, exerce sua função servindo-se de outros meios para a solução do caso, conforme dispõe o art. 4º da LINDB: “Quando a lei for omissa, **o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito**”.

Destarte, ampliando a discussão, não se pode deixar de mencionar que a Lei Anticorrupção nº 12.486/2013 (LAC), autoriza, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, nos acordos de leniência, que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade

pública celebre acordo com as pessoas jurídicas que colaborarem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

O Procurador da República e professor Vladimir Aras (2011, p. 407) já se manifestou acerca da situação, nos casos de improbidade administrativa ao afirmar que: “Não há sentido em fornecer benefícios para alguém colaborar no âmbito criminal e esse mesmo agente ser punido pela Lei de Improbidade, exatamente em razão dos mesmos fatos”.

Portanto, no caso em concreto, uma vez que foi reconhecida a real contribuição dos agentes envolvidos que celebraram acordo para o deslinde dos fatos investigados, entendeu-se ser possível a aplicação analógica do instituto de colaboração premiada, com fundamento no art. 4º da LINDB c/c art. 126, do CPC, art. 4º, § 4º da Lei nº 12.850/2013 c/c os artigos 16 e 17 da Lei nº 12.846/2013.

Ressalte-se que, com o advento da Lei nº 13.964/2019<sup>6</sup>, denominada “Pacote Anticrime”, que promoveu alteração na Lei nº 8.429/1992 (LIA), houve um avanço na condução das Ações de Improbidade Administrativa (AIA), pois abriu-se a possibilidade do acordo de não persecução cível nos termos do §1º do artigo 17, sendo que, anteriormente, o dispositivo mencionado vedava a transação, acordo ou conciliação naquelas ações.

#### **II.4. Admissão de prova emprestada em apurações administrativo-disciplinares**

Não restam dúvidas de que o acordo de colaboração premiada tem significativa importância como meio de prova, meio de obtenção de prova, ou como técnica especial de investigação, principalmente, nos processos que envolvem crimes perpetrados por organizações criminosas, dada as suas complexidades.

A questão a ser posta, neste momento, é quanto à possibilidade do compartilhamento do conjunto probatório alcançado por intermédio dos acordos de colaboração firmados em procedimentos inquisitoriais e em ações penais para subsidiar os trabalhos de apuração em procedimentos disciplinares administrativos.

A realidade quanto ao uso de prova emprestada, oriundas das perseguições penais e cíveis para a perseguição disciplinar e vice-versa, é prática recorrente entre as três esferas, em observância aos princípios da economia processual, da isonomia e da segurança jurídica.

Entretanto, não basta o mero compartilhamento e a sua juntada aos autos, para que sejam alcançados os objetivos, pois, segundo a melhor doutrina, o uso do conjunto probatório no âmbito disciplinar dependeria da observância de alguns requisitos de validade, conforme citado no Manual de PAD da CGU, a saber: a) a transcrição integral, desde o ato que a autorizou até a conclusão final, através de documentos legítimos; b) que os princípios do contraditório, ampla defesa, devido processo legal, tenham sido observados; c) que no processo anterior se tenha concretizado a participação das mesmas partes do atual, especialmente aquele contra quem será utilizada a prova; d) observância das normas que permitem a juntada de documentos no processo atual; e) a semelhança do fato que será objeto da prova.

Em tese, o requisito subjetivo de uma suposta exigência de que em ambos os processos, o de origem e o de destino, sejam os mesmos interessados, em razão de assegurar a oportunidade de defesa no momento da produção da prova, se oportunizados o contraditório e a ampla defesa no processo de origem, a prova poderá ser transladada para o de destino com todo o seu valor probante, mantendo integralmente sua força de convicção. Assim, o STF firmou posicionamento quanto à observância a essas garantias:

A garantia constitucional do contraditório – ao lado, quando for o caso, do princípio do juiz natural – é o obstáculo mais frequentemente oponível à admissão e à valoração da prova emprestada contra quem se pretenda fazê-la valer; por isso mesmo, no entanto, a circunstância de provir a prova de procedimento a que estranho a parte contra a qual se pretende utilizá-la só tem relevo, se se cuida de prova que – não fora o seu traslado para o processo – nele se devesse produzir no curso da instrução contraditória, com a presença e a intervenção das partes. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC nº 78749/MS. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, publicado em 25/6/1999).

Em entendimento fixado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no REsp 1.561.021, é que não haveria nulidade na condenação baseada em prova emprestada de outro processo, tendo sido superado os argumentos apresentados pela defesa, quanto aos depoimentos de testemunha que serviram para fundamentar a condenação, que não teriam sido produzidas em ação envolvendo as mesmas partes, bem como não teriam atendido às garantias do contraditório e devido processo legal.

Desta feita, caso não tenham sido observadas tais garantias no momento da produção da prova, sua valoração restará prejudicada ao ser compartilhada, tendo a prova a ser qualificada como cópia documental com seu valor probatório reduzido. Todavia, não há impedimento da sua utilização, sendo necessário conceder aos investigados ou acusados o direito de exercerem o contraditório no processo recebedor, inclusive com a possibilidade de a prova alcançar o valor probante máximo, a depender das circunstâncias do exercício do contraditório e da ampla defesa.

Deve-se observar ainda que a Lei nº 8.112/90, Estatuto dos Servidores Civis da União, não trata sobre o compartilhamento de provas e nem mesmo o CPP. Desta feita, a prática recorrente sempre foi a observância da doutrina, da jurisprudência e do CPC, no caso o art. 372, *in verbis*:

Art. 372. O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.

Deste modo, a prova produzida na persecução penal, mesmo que ainda na fase inquisitorial, quando ainda não submetida ao contraditório e ampla defesa, poderá ser compartilhada para auxiliar outra demanda seja judicial ou administrativa.

Vê-se que o próprio STJ admite a adoção de provas emprestadas em processos administrativos disciplinares, ainda que estas tenham sido produzidas na persecução criminal, conforme o enunciado da Súmula nº 591, *in verbis*:

É permitida a “prova emprestada” no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Indo mais além, e neste caso, o entendimento do STF na PET 7.065/DF foi no sentido de que os depoimentos produzidos em acordo de colaboração premiada podem ser compartilhados para a apuração de prática de ato de improbidade administrativa.

Desta feita, não há dúvidas de que as provas obtidas em procedimentos acusatórios ou investigativos, quer sejam penais ou cíveis, a partir de acordos de colaboração premiada podem

ser compartilhados em procedimentos administrativos disciplinares, desde que sejam respeitados o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

### **III. DA APLICABILIDADE DA COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

#### **III.1. A possibilidade de celebração de acordo de colaboração premiada em processos administrativos disciplinares investigativos e punitivos**

No direito pátrio, o princípio da legalidade além de ser expressamente mencionado no *caput* do artigo 37, está disposto no inciso II, do art. 5º, da Constituição Federal ao estabelecer que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Tal princípio visa impor limites ao Estado e aos seus agentes, no desempenho das suas atividades, ao afirmar que a observância das leis é questão mandatória, não podendo se afastar, sob pena da invalidade do ato e a consequente responsabilização tanto do ente estatal quanto do agente público que não o observa.

Nesse sentido, necessário fazer uma distinção do princípio da legalidade em relação à legalidade administrativa, pois esta última é aplicada à Administração Pública, tanto no sentido subjetivo, quanto no objetivo, já a primeira alcança somente os indivíduos de forma isolada.

Desta feita, a legalidade administrativa envolve a noção de que a Administração só poderá agir quando expressamente autorizada ou permitida por lei, ou seja, em estrita conformidade com a lei, sendo também uma medida de garantia aos administrados, visto que só devem cumprir as exigências do Estado se estiverem previstas na lei.

Tendo a legalidade administrativa como primeiro parâmetro a ser observado, os processos administrativos disciplinares são basicamente orientados pela Lei nº 8.112/90 e pela Lei nº 9.784/99, e nas suas omissões as demais fontes seriam os códigos de Processo Civil e de Processo Penal, sendo que a doutrina aponta tramitação assemelhada dos processos administrativos punitivos com o rito processual penal. Partindo dessa constatação, na condução dos processos disciplinares verificam-se muitos pontos em comum com o rito de instrução dos processos criminais cometidos por agentes públicos.



Ao se traçar uma linha comparativa entre os ilícitos penais contra a Administração Pública e alguns ilícitos administrativos, percebe-se uma similaridade em termos das condutas dos sujeitos ativos e passivos e suas consequências, além de que a tutela dos bens jurídicos ter certas semelhanças, porém as sanções aplicáveis são distintas entre as esferas, exceto no caso da perda do cargo público por sentença penal que se assemelha a pena de demissão, por, na prática, possuírem o mesmo efeito.

Deve-se registrar que, embora a efetividade das apurações disciplinares no âmbito do SISCOR, tendo as Leis nº 8.112/90, nº 9.784/99 e a nº 8.429/92, esta última, principalmente como suporte referencial nos processos de incompatibilidade patrimonial de agente público, seja relevante, no processo de coibição de ilícitos administrativos, inclusive nos casos de corrupção, esse arcabouço legislativo não tem sido suficiente, considerando que é notório o elevado e cada vez mais profissional nível das estruturas criminosas que têm atuado dentro da Administração Pública em comparação à defasagem das leis vigentes, fato que tem refletido na efetividade das punições aos agentes infratores.

As dificuldades enfrentadas nos procedimentos na esfera disciplinar passam, muitas vezes, pelo perfil dos servidores designados a conduzir os trabalhos, pois a própria legislação da área não exige formação ou conhecimentos específicos, realidade um pouco diferenciada nos órgãos com estruturas de corregedorias ou quando a atividade de investigação é atribuição ordinária daqueles. Pois, os fatos com tipicidade clássica de corrupção envolvendo organizações criminosas ou rede de agentes com características *top-down* ou piramidal, acabam por envolver um número elevado de agentes, sendo que os principais autores ou mandantes, não sendo raro, acabam ficando impunes diante da ausência de provas ou um conjunto probatório frágil.

A depender do fato a ser averiguado, a formação do conjunto probatório pode não ser tão simples, como, por exemplo, nos casos de corrupção, improbidade administrativa, incompatibilidade patrimonial, assédio sexual e moral que, em tese, demandariam a realização de diligências típicas de investigações criminais, como perícias, interceptação telefônica, telemática e informática e afastamento dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, ou seja, situações que demandariam o exercício dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, portanto, tudo aquilo necessário para a busca da elucidação de fatos complexos.

Essas dificuldades em relação aos processos de investigação não são exclusivas da esfera administrativa disciplinar, mas também fazem parte da realidade na esfera penal, conforme se verifica na manifestação do ex-juiz Sérgio Moro, figura central na condução dos processos criminais na denominada Operação Lava Jato:

Registre-se que **crimes contra a administração pública são cometidos às ocultas e, na maioria das vezes, com artifícios complexos, sendo difícil desvelá-los sem a colaboração de um dos participantes**. Conforme Piercamilo Davigno, um dos membros da equipe milanese da operação *manipulite*: A corrupção envolve quem paga e quem recebe. **Se eles se calarem, não vamos descobrir jamais**. (*Grifos nossos*) (MORO, 2004, p.58)

Assim, diante desse quadro que aponta as dificuldades de se alcançar um conjunto probatório adequado e suficiente, que permita a formação de uma convicção, dentro dos limites do princípio da verdade real, surge a avaliação acerca da possibilidade de celebração de acordos de colaboração premiada em processos administrativos disciplinares investigativos e punitivos, mesmo diante da ausência de um dispositivo legal que autorize.

Novamente, trazendo regra do Direito Penal, a qual possibilitaria um acordo de colaboração premiada, na ausência de norma que autorizasse, tendo como fundamento, quando o magistrado, no seu livre convencimento, desde que fundamentado, reconhece a real contribuição do investigado na investigação, julgará a lide servindo-se de outros meios, conforme dispõe o art. 4º da LINDB: “Quando a lei for omissa, **o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito**”.

A analogia, pela doutrina civilista, é apontada como fonte do Direito, a exemplo, de Tartuce (2007), o qual a classifica em fontes formais, diretas ou imediatas:

**Fontes formais, diretas ou imediatas: constituídas pela lei, analogia, pelos costumes e pelos princípios gerais do direito**, conceito que são retirados do art. 4º, da LICC. São fontes independentes que derivam da própria lei, bastando por si para a existência ou manifestação do direito. A lei seria fonte formal, direta ou imediata primária, **enquanto a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito administrativo constituem fontes formais, diretas ou imediatas secundárias**. (Grifo nosso). (TARTUCE, 2007, p. 23)

É possível não considerar a analogia como fonte do Direito Administrativo, em razão da aplicação do princípio da legalidade, a ponto de não permitir a criação de obrigações ou

direitos que não seja por meio de lei formal, porém, no Direito Penal, no qual o bem tutelado é muito mais sensível, no caso a liberdade do agente, admite-se a aplicação da analogia *pro reo*.

Nessa toada, no âmbito do STJ, em sua jurisprudência, é possível verificar julgados aplicando-se, por analogia, legislação federal em situações quando ausentes normas específicas, inclusive aquela Corte já firmou a possibilidade de interpretação analógica em relação à matéria de servidores públicos, quando inexistir previsão específica no diploma normativo de Estado ou de município (Precedentes: RMS 30.511/PE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJe 22.11.2010; e RMS 15.328/RN, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 2.3.2009).

A doutrina não se mostra contrária quanto à aplicação da analogia, mas deve-se ressaltar que há limites na sua aplicação, entretanto é viável uma medida administrativa, como a celebração de um acordo de colaboração, tendo como fundamento a Lei nº 9.784/1999, uma vez que a Administração Pública deverá obedecer aos critérios não só da lei, mas também aos princípios que a regem, e, no caso dos processos administrativos serão observados a atuação conforme a lei e o Direito:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. **Nos processos administrativos serão observados**, entre outros, os critérios de:

I - **atuação conforme a lei e o Direito;** (*Grifo nosso*)

Ao trazer também à discussão a Lei nº 8.112/1990, o estatuto dos servidores federais, é notório na Administração Pública Federal, em especial no âmbito do SISCOR, que o referido estatuto apresenta omissões em diversos aspectos na condução dos casos disciplinares, sendo prática recorrente a aplicação subsidiária dos princípios e das normas de direito cível e penal.

Os argumentos de defesa sobre a aplicação subsidiária de preceitos do Direito Cível e Penal na esfera disciplinar encontram respaldo no já citado art. 4º da LINDB sendo que, ao se referir ao termo “*juiz*”, tem-se que a sua aplicação não se limitaria apenas a figura do magistrado, mas a todo aplicador do Direito, inclusive à Administração Pública no exercício do poder disciplinar, pois a ela também cabe julgar e sancionar os seus agentes públicos.

Uma outra situação clássica da aplicação subsidiária do Direito Penal nos processos administrativos disciplinares, como já citado anteriormente, seria em relação as 4 (quatro) hipóteses de exclusão de ilicitude do art. 23 do CP, que são aplicadas, sem restrição, tendo em vista a omissão da Lei nº 8.112/1990.

Quanto aos aspectos jurisprudências, cabe citar o MS nº 2190410-93.2014.8.26.0000 que tramitou no TJSP, no qual se discutiu a aplicação dos efeitos reflexos da delação premiada firmada com o Ministério Público na persecução penal para efeitos dos benefícios no âmbito do processo administrativo disciplinar, houve entendimento contrário ao voto do relator de que seria aplicável, por analogia, as benesses, com mitigação da penalidade a ser aplicada ao agente público, levando-se em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, todavia prevaleceu a tese do relator e não houve a concessão da segurança, entretanto, cabe apresentar alguns dos argumentos do voto vencido:

E vou mais além, a meu aviso, **o instituto da delação premiada também pode e deve ser utilizado no processo administrativo disciplinar diante do caráter instrumental da norma que o regula, ou seja, a Lei nº 12.850/2013,** bem como a *ratio legis* genérica das leis em apreço.

**Não é necessário nenhum exercício de interpretação mirabolante para constar que o dispositivo legal em exame tem caráter híbrido, isto é, exsurge como norma processual e como norma material, com possibilidade de cisão e aplicabilidade imediata das disposições de natureza processual, como no caso presente.**

Assim, **entendo plenamente aplicável aos processos administrativos disciplinares, por analogia, as benesses da delação premiada, com mitigação da penalidade a ser aplicada ao funcionário público, levando-se em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.**

Nem se diga ausente disposição expressa a respeito no âmbito do Município de São Paulo, pois o Decreto nº 55.107/14, que regula a Lei nº 12.846/2013, prevê a possibilidade de mitigação da pena — na aplicação de sanções a empresas jurídicas, para punições praticadas contra a Administração —, considerando-se, consoante o inciso VII do artigo 21, a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações. Não é demais afirmar, pois, **que tal dispositivo pode ser utilizado, também por analogia para o abrandamento da pena a ser aplicada ao servidor do município que cooperou para a apuração das infrações, através do acordo de colaboração premiada, como aqui ocorre.**

No meu sentido de se afastar, pois, o argumento de inaplicabilidade do instituto da justiça negociada no âmbito do Direito Administrativo. (Grifo nosso)

A questão foi levada ao STJ que, em acórdão, negou provimento ao Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança 48.925 fixando o entendimento que **“Não existindo**

**nenhuma previsão legal que imponha ou faculte à Administração Pública, no exercício de seu poder disciplinar, a extensão das benesses da colaboração premiada ao processo administrativo disciplinar, não há que se falar na sua aplicação analógica em proveito do servidor público...”:**

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. **APLICABILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.** AUDITOR FISCAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. DEMISSÃO. ARTS. 188, III, E 189, V, VI, VIII, DA LEI MUNICIPAL N. 8.989/79. AUTONOMIA EM RELAÇÃO AO PROCESSO PENAL. **COLABORAÇÃO PREMIADA. BENEFÍCIOS. LEI 12.850/13.** TAXATIVIDADE. **EXTENSÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.** CONFISSÃO DA PRÁTICA ILÍCITA. MANUTENÇÃO DO ACUSADO NOS QUADROS FUNCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 no julgamento do Agravo Interno. II – A demissão do Agravante não decorreu do cometimento de crime contra a Administração Pública, na forma do art. 189, II, da Lei Municipal n. 8.989/79, mas, sim, da prática das infrações previstas nos arts. 188, III, 189, V, VI, VIII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Paulo, estando, portanto, apartados os ilícitos penais e administrativos. Ademais, mesmo que a demissão tivesse por fundamento a aludida prática criminosa, consoante entendimento pacífico nesta Corte, **o processo administrativo é, em regra, autônomo em relação ao processo penal, somente experimentando seus reflexos nos casos de decisão absolutória por inexistência de fato** (art. 386, I, CPP) **ou negativa de autoria** (art. 386, IV, CPP). Precedentes. III – **A colaboração premiada é meio de obtenção de prova, disciplinada no ordenamento jurídico pátrio, precipuamente, pelos arts. 4º a 7º da Lei n. 12.850/13**, e, no âmbito do direito internacional, pelo art. 26 da Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional (Convenção de Palermo), da qual o Brasil é signatário, promulgada mediante o Decreto n. 5.015/04. Por sua vez, a delação premiada, espécie do gênero colaboração premiada, traduz-se na cooperação do acusado ou investigado, no sentido de inculpar a prática de infrações penais, por seus eventuais comparsas. IV – Os benefícios decorrentes do instituto são aqueles apontados taxativamente pela Lei n. 12.850/13, quais sejam, perdão judicial, redução da pena privativa de liberdade em até 2/3 (dois terços), ou sua substituição por restritiva de direitos (art. 4º, caput), além do não oferecimento de denúncia (art. 4º, § 3º) e progressão do regime de cumprimento da pena (art. 4º, § 5º). V – **Não existindo nenhuma previsão legal que imponha ou faculte à Administração Pública, no exercício de seu poder disciplinar, a extensão das benesses da colaboração premiada ao processo administrativo disciplinar, não há que se falar na sua aplicação analógica em proveito do servidor público**, ora Acusado. VI – A teor do art. 4º, caput, e § 14, da Lei n. 12.850/13, o investigado ou acusado, ao decidir contribuir com a persecução

penal, confessa a prática do ilícito, renunciando do seu direito ao silêncio e prestando o compromisso de dizer a verdade. À vista disso, aguardar o deslinde da ação penal para imposição de sanção ao Acusado, importa inequívoca ofensa aos valores morais e éticos que, por imposição constitucional, devem ser almejados pela Administração Pública. VII – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. VIII – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. IX – Agravo Interno improvido.

Da atenta leitura do acórdão do STJ, infere-se que a análise considerou dois pressupostos para não prover o agravo: I) **o processo administrativo autônomo em relação ao processo penal, somente experimentando seus reflexos nos casos de decisão absolutória por inexistência de fato ou negativa de autoria; II) e o alcance na esfera administrativa da colaboração premiada firmada na seara criminal, uma vez que não há previsão legal que imponha ou faculte à Administração Pública, no exercício de seu poder disciplinar, a extensão das benesses da colaboração premiada ao processo administrativo disciplinar, não há que se falar na sua aplicação analógica em proveito do servidor público.**

Não há dúvidas acerca das considerações indicadas pelo STJ no julgamento do Agravo, pois as instâncias administrativa e penal são independentes, exceto nas sentenças por negativa de fato ou autoria, portanto não poderia haver comunicação da colaboração premiada firmada pelo *Parquet* na persecução penal no processo administrativo disciplinar, a ponto de desconsiderar ou desconstituir a competência legal da autoridade em julgar o servidor ao seu alcance.

Quanto a ausência da previsão legal citada, o entendimento é o mesmo, pois os acordos firmados, bem como os benefícios acertados, não contaram com a participação da autoridade a qual o agente público manteria sua vinculação laboral, quiçá nem abarcariam a reparação dos possíveis danos, tampouco a obtenção do conjunto probatório adequado e suficiente para a solução de outros ilícitos administrativos.

Neste sentido, é perfeitamente possível considerar a possibilidade da Administração Pública firmar acordos de colaboração premiada com agentes públicos, como técnica especial de investigação, meio de provas ou mesmo meio de obtenção de provas, nos termos da Lei nº 12.850/2013, ou mesmo por intermédio de um normativo próprio que autorize a aplicação do

instrumento, para efeito exclusivo em processos administrativos disciplinares, investigativos ou punitivos, podendo oferecer benefícios, no caso da efetiva contribuição e solução de ilícitos administrativos.

Destarte, ampliando a discussão, não se pode deixar de mencionar que a Lei Anticorrupção nº 12.486/2013 (LAC), autoriza, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, nos acordos de leniência, que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública celebre acordo com as pessoas jurídicas que colaborarem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

Nos casos de investigações e ações de improbidade administrativa, como visto em concreto em que à comunicabilidade das provas decorrentes de acordo de colaboração premiada em ação civil pública no Paraná, antes mesmo da alteração na Lei nº 8.429/1992 (LIA) pela Lei nº 13.964/2019<sup>6</sup>, permitiu a possibilidade do acordo de não persecução cível nos termos do §1º do artigo 17, **houve a contribuição das partes envolvidas por meio do instrumento de colaboração premiada previsto no art. 4º, § 4º, da Lei nº 12.850/2013 c/c os arts. 16 e 17 da Lei nº 12.846/2013 (LAC), mesmo quando não havia previsão legal na LIA para a utilização do instrumento.**

Assim, a utilização da colaboração premiada no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar, nos termos da Lei nº 12.850/2013, naquilo que couber, além de poder contribuir com as investigações e a instrução processual, possibilitaria a aplicação de sanção menos gravosa, a redução do *quantum* nos casos das penas de suspensão ou até mesmo a não aplicação de sanção, desde que seja reconhecida a efetiva colaboração do agente na alavancagem da investigação ou resolução dos fatos investigados, levando-se em conta que a renúncia ao direito de não produzir provas contra si, geraria tais benefícios.

Não se pode deixar de trazer à discussão também o princípio da inafastabilidade de jurisdição considerando que o CPC<sup>11</sup> o apresenta de forma expressa em seu artigo 3º "não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão ao direito", entretanto, no mesmo código há um estímulo à resolução consensual dos conflitos "O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos" (§2, art. 3º).

Desta feita, o estímulo expressado no CPC, bem como o devido processo legal, ampliaria o poder do Estado em adotar formas de solução de litígios céleres, desburocratizadas e desvinculadas de ordenamentos defasados ou limitados, atendendo o princípio da eficiência do art. 37, *caput*, da CF/88, com resultados que satisfaçam as necessidades da sociedade, bem como a eficiência na resolução de conflitos pela Administração Pública, com a utilização de métodos mais adequados com melhor custo-benefício.

Com a vigência do novo CPC a possibilidade de conciliação e mediação ganharam grande destaque, inclusive com o estabelecimento de mecanismos para solução dos conflitos, revelando-se como objetivos a redução do número de demandas judiciais e o aumento da celeridade na solução dos processos, tendo a legislação mudado o enfoque de uma cultura de litígios para uma de pacificação social, sendo que essa mudança de paradigma cultural pode ser visualizada ao se avaliar o art. 174, acerca da conciliação e mediação no âmbito administrativo:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas **à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo**, tais como:  
I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;  
II – **avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;**  
III – **promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.** (Grifo nosso)

Além das possibilidades de dirimir conflitos entre órgãos públicos, como também entre particulares e a Administração, por meio de conciliação e termos de ajuste de conduta, não se pode deixar de mencionar que o art. 175 não excluiu outras formas de soluções consensuais, *in verbis*:

Art. 175. **As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais** ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica. (Grifo nosso)

A partir dessa concepção da solução de litígios com aspectos consensuais trazida pelo CPC, o Direito Administrativo vem ganhando nova roupagem, pois é notório que nenhuma norma tem o condão de abarcar todas as situações as quais os gestores públicos podem se deparar no exercício das suas atribuições, diante do princípio da legalidade, que os obrigaria a atuar nos limites impostos pelas leis.



A atuação da Administração Pública com base no consensualismo tem avançado, inclusive no âmbito disciplinar, como no caso da aplicação dos termos de ajustamento de conduta (TAC), em atendimento aos princípios da eficiência, da razoabilidade e proporcionalidade, com o objetivo de alcançar uma melhor gestão da coisa pública.

Destarte, da mesma forma que na esfera penal, a celebração de um acordo de colaboração premiada no âmbito administrativo disciplinar, com fundamento na Lei nº 12.850/2013, leva a questionamentos quanto a possibilidade da exclusão do agente investigado no processo disciplinar, ou a isenção da aplicação de uma sanção ou mesmo na possibilidade de um enquadramento mais favorável, que levaria a aplicação de punições menos gravosas.

A Lei nº 12.850/2013 apresenta, de forma taxativa, quais seriam os benefícios possíveis a serem concedidos nos acordos, sendo que é fácil avaliar que não seria possível conceder os mesmos benefícios aos acusados em processos disciplinares, entretanto, é plausível que a Administração Pública, no exercício das suas prerrogativas de apurar e punir seus agentes infratores, em atendimento ao previsto no artigo 128, da Lei nº 8.112/90, que dá concretude aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, na aplicação das penalidades deve considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou **atenuantes** e os antecedentes funcionais.

Ora, se a Administração em seu papel de julgador precisa observar o art. 128, devendo avaliar as situações atenuantes, então, se o agente infrator, de forma efetiva e eficaz, colaborar com a investigação, obrigando-se a reparar ou devolver possíveis ganhos ilícitos auferidos ou contribuir na solução de algum fato irregular complexo, então será merecedor de um benefício. Pois, se em ações civis por ato de improbidade administrativa, e até mesmo em ações penais, são permitidos os acordos de não persecução com a concessão de prêmios, então não há razão em não considerar tal possibilidade em processos administrativos disciplinares, nem mesmo pela simples justificativa de ausência de previsão legal.

### **III.2. A possibilidade da extensão de acordos entre as demais esferas e a segurança jurídica**

Ao considerar possível a celebração de acordos de colaboração premiada na esfera administrativa disciplinar, uma das questões a ser enfrentada seria em relação à segurança

jurídica que o agente colaborador teria ao firmar um acordo de colaboração na instância administrativa, por exemplo, e a extensão e a garantia de que os termos acordados alcançassem as demais esferas, na hipótese de o acordo firmado não ter contado com a participação das demais autoridades competentes.

Sem dúvida, para que um acordo possa gerar benefícios em outras instâncias seria necessário possuir característica transversal, para que seja possível o alcance de um objetivo mais amplo, inclusive possibilitando a segurança jurídica adequada.

Quando uma autoridade pública firma um acordo com um agente infrator, que optou por não exercer seus direitos fundamentais da não autoincriminação e da não culpabilidade, inclusive provendo o Estado com provas e informações que poderão auxiliar no esclarecimento de fatos irregulares, e um dos benefícios do acordo seria a não sujeição da perda do cargo ou emprego público, essa cláusula deve atender todas as demais instâncias, pois não se pode desconsiderar o risco de preservação do vínculo com a Administração Pública, em um acordo na persecução administrativa, e ao mesmo tempo ser surpreendido com a perda do cargo em uma sentença penal ou mesmo em uma ação de improbidade administrativa, sob a alegação da independência das instâncias.

Nesse contexto, situação semelhante à colaboração premiada, no caso dos riscos da não extensão dos efeitos dos acordos firmados entre as demais esferas, ocorria no âmbito dos acordos de leniência, previsto na Lei nº 12.846/13, que consiste na possibilidade de concessão de benefícios a empresas que podem ter as sanções isentas ou atenuadas, o que inclui a aplicação de multa e também a pena de inidoneidade, com efeito de proibição de contratar com o poder público, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, cuja concessão é feita pela CGU.

A natureza do acordo de leniência é de negócio jurídico, celebrado com uma pessoa jurídica, que colabora, de livre e espontânea vontade, entregando informações e provas sobre os atos ilícitos de que tem conhecimento e sobre os quais assume a sua responsabilidade objetiva, tendo como diferença básica entre os institutos que a colaboração premiada é homologada pelo Poder Judiciário, enquanto o acordo de leniência é celebrado por órgãos administrativos do poder executivo.

A CGU, nos termos do § 10 da Lei nº 12.846/2013, é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. Em que pese ser sua competência legal para celebrar tais acordos, no desenvolvimento dos seus trabalhos, nos termos da citada lei, deparou-se com a não concordância da extensão dos efeitos dos acordos firmados com outros atores públicos como a Advocacia-Geral da União (AGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), considerando que tais estruturas possuem suas próprias prerrogativas para apurar responsabilidade de pessoas jurídicas, sendo que tais competências não foram revogadas pelo advento da Lei nº 12.846/2013.

A solução para tal situação partiu do esforço por parte da CGU em abrir o diálogo e as tratativas com os demais atores estatais, para que fossem avaliadas as possibilidades da participação de cada um dos órgãos quando da realização das negociações de acordos de leniência com pessoas jurídicas, de forma que um único acordo alcançasse os objetivos comuns, inclusive para que fossem garantidos os benefícios provenientes do acordo à pessoa jurídica em todas as instâncias, em atendimento à boa-fé e à confiança.

Diante dessa situação, a partir de trabalho conjunto surgiu o Protocolo de Execução nº 01/2020, como consequência de Acordo de Cooperação Técnica firmado pela CGU, AGU, MJSP e TCU, sob a supervisão do STF. O instrumento trata da adoção de ações sistêmicas e operacionais pelas instituições com vistas a aprimorar as ações de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846/2013.

A partir do surgimento do citado protocolo os órgãos passaram a atuar de forma coordenada dentro do sistema de responsabilização e, como decorrência, passaram a alcançar uma responsabilização mais efetiva e proporcional das empresas causadoras de ilícitos e, como mais um efeito do alcance do acordo, a redução de atuações conflitantes entre os órgãos, a ponto de permitir a devida punição por parte do Estado, mas também garantir maior segurança jurídica aos eventuais colaboradores nas negociações com a Administração.

Neste sentido, entende-se que a mesma sistemática aplicada aos acordos de leniência, que culminou com o Protocolo de Execução nº 01/2020, tendo a participação de órgãos envolvidos na responsabilização de entes privados, respeitando-se as devidas proporções, pois

nem todo fato ilícito tem o potencial de gerar reflexos em todas as esferas, poderia valer para os acordos de colaboração premiada firmados na instância administrativa, pois quem colabora de maneira efetiva e eficaz em apurações deve ter a pena diminuída, atenuada ou até mesmo o efetivo perdão, de acordo com a sua participação no ato ilícito.

Assim, a segurança jurídica, tanto para o colaborador quanto para o Estado, somente será alcançada se o acordo for integralmente respeitado e cumprido por todos os envolvidos, pois não seria justo que o Estado se utilizasse do acordo apenas naquilo que lhe interessa em prejuízo aos direitos do colaborador, tendo como paradigma a ser observado que só poderá se valer das provas e informações obtidas se respeitado e cumprir o acordo de forma integral.

### **III.3. A possibilidade de normatizar o instrumento da colaboração premiada em processos administrativos disciplinares pela CGU**

A partir da hipótese sobre a ausência de uma lei em sentido estrito como impeditivo à celebração de acordos de colaboração premiada e os reflexos experimentados nos processos administrativos à luz do princípio da legalidade, a situação poderia ser tratada em atendimento ao princípio do consensualismo, a partir da analogia, como fonte do Direito Administrativo, nos termos do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) ou na possibilidade do órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), editar normativo, dentro das suas competências legais, a exemplo da IN 4º/2020, que instituiu o TAC, de forma a autorizar os acordos de colaboração, para os efeitos pretendidos.

Na ausência de um dispositivo legal específico que autorize a utilização do instituto da colaboração premiada, poderia a CGU, como órgão central do SISCOR, editar normativo a ser aplicado pelas unidades correcionais, a exemplo de como se deu para o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ?

Provavelmente, dentro desta perspectiva, seria possível a utilização da colaboração premiada em processos administrativos disciplinares, no âmbito do SISCOR, mesmo sob a alegação da ausência de uma lei específica o que, em tese, iria de encontro ao princípio constitucional da Legalidade.

Não se pode deixar de trazer ao tema o importante papel desempenhado pela CGU, pois a materialização do poder disciplinar no Executivo Federal compete ao referido órgão, em razão da criação do SISCOR, nos moldes do Decreto nº 5.480/2005, o qual constituiu unidades voltadas às atividades de prevenção e apuração de irregularidades disciplinares, tendo, por sua vez, a Corregedoria-Geral da União (CRG) exercendo as competências de órgão central do sistema, conforme Decreto nº 9.681/2019.

Como órgão central, à **CRG** compete **padronizar, normatizar e aprimorar procedimentos atinentes à atividade de correição, por meio da edição de enunciados e instruções**, bem como gerir e exercer o controle técnico das ações desempenhadas pelas unidades integrantes do Sistema, com a avaliação dos trabalhos e propositura de medidas a fim de inibir e reprimir condutas irregulares praticadas por agentes públicos federais.<sup>7</sup>

Em razão da sua competência para normatizar, nos moldes do art. 13, inciso V do Anexo I, do Decreto nº 9.681/2019, o art. 4º, inciso I, do Decreto nº 5.480/2005 e o art. 45, incisos I e XI, do Anexo I, da Portaria CGU nº 3553/2019, a CRG instituiu, no âmbito do SISCOR, regulamentado pela IN nº 4, de 21 de fevereiro de 2020, o TAC, como instrumento passível de ser celebrado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, desde que atendidos os requisitos previstos no referido normativo.

O TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos, objetivando a eficiência e a racionalização do emprego dos recursos públicos, como uma alternativa ao rito disciplinar ordinário, cujo custo por vezes é desproporcional em relação ao benefício obtido.

Em sua origem no ordenamento jurídico pátrio, o TAC é um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos, nos termos do § 6º do art. 5º da Lei 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública (LACP), ao estabelecer que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

O TAC, portanto, decorre do princípio da oportunidade e está ancorado nos princípios da eficiência e economicidade, previstos na Constituição Federal, no entendimento de que o

processo administrativo disciplinar não deve ser utilizado para apuração de fatos de menor potencial ofensivo, em que a própria apuração seria desarrazoada, desproporcional e demasiadamente custosa para o poder público.

Outrossim, a ausência da possibilidade de aplicação do TAC na Lei nº 8.112/90 não foi um impeditivo para a sua utilização no âmbito do SISCOR, e nem teria violado o princípio da legalidade, pois a doutrina majoritária considera a possibilidade de utilização do instituto estando tal instrumento ancorado nos princípios que regem a Administração Pública.

Ademais, o art. 26 da LINDB autoriza a Administração Pública a celebrar compromisso com os interessados, estando presentes os requisitos dispostos na lei. Nesse sentido, a não previsão do TAC no estatuto dos servidores federais não serviu de impeditivo da sua utilização, pois há norma jurídica formalizando e legitimando o uso e, quando combinado com a instrução normativa da CRG, tornou-se viável a sua aplicação pelo SISCOR.

Partindo dos fundamentos que possibilitaram a aplicação do TAC na esfera administrativa disciplinar, não seria nenhum absurdo aplicá-los também para os acordos de colaboração premiada nos procedimentos disciplinares, nos termos da Lei nº 12.850/2013, desde que sejam consideradas as competências normatizadoras da CRG, como órgão central do sistema, que permitem padronizar, normatizar e aprimorar procedimentos atinentes à atividade de correição, por meio da edição de enunciados e instruções, com fundamento no art. 13, inciso V, do Anexo I, do Decreto nº 9.681/2019, no art. 4º, inciso I, do Decreto nº 5.480/2005 e no art. 45, incisos I e XI, do Anexo I, da Portaria CGU nº 3553/2019.

#### **III.4. Propostas legislativas para utilização do instrumento da colaboração premiada em processo administrativo disciplinar – os casos de Belo Horizonte e São Paulo**

No processo histórico de construção das sociedades, os grupos humanos perceberam a necessidade de estabelecer um ente responsável em prover as suas necessidades mais básicas, de forma organizada, surgindo então a ideia do Estado. Para os filósofos gregos, o conceito de estado se achava representado pela ideia de poder e de submissão. Platão, em seu trabalho “*A República e as Leis*”, afirmou que a soberania política devia submeter-se à lei, no sentido de que somente um estado em que ela fosse absoluta, acima dos governantes, poderia tornar os seus cidadãos virtuosos e felizes.

A partir dos conceitos dos filósofos gregos para o Estado, este, ao longo da história, sempre desempenhou seus papéis com superioridade em relação aos cidadãos, com respaldo nos princípios da legalidade, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. Cada vez mais, tais princípios, que justificariam a relação desigual do poder estatal, foram questionados de forma a atender os interesses da evolução da própria sociedade, que entendeu o importante papel do Estado, mas, ao mesmo tempo, vislumbrou a necessidade de impor limites em sua atuação, para que não surjam outros mandatários como no passado não tão distante de Luís XIV, rei da França: *“Je suis la Loi, Je suis l’Etat; l’Etat c’est moi”*<sup>9</sup>.

Nesse processo de evolução histórico, a ideia da observância estrita ao princípio da legalidade tem sido superada e substituída pela noção de juridicidade, no sentido da Administração Pública sujeita à lei ser uma visão rasa, passando a reconhecer que o gestor público pode e deve atuar tendo por fundamento a Constituição e, em muitos casos, pautar-se pela adoção de medidas administrativas eficientes, eficazes e efetivas, desde que não causem prejuízos tanto para a Administração quanto para os administrados.

Como visto alhures, o novo CPC trouxe a possibilidade de conciliação e mediação com grande destaque, inclusive com o estabelecimento de mecanismos para solução dos conflitos, tendo a legislação mudado o enfoque de uma cultura de litígios para uma de pacificação social, sendo que essa mudança de paradigma alcança o âmbito administrativo, com a possibilidade de a Administração Pública firmar acordos de colaboração em apurações de ilícitos.

E foi a partir desta perspectiva que a Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) iniciou o Projeto de Lei nº 225/2017, datado de 27/03/2017, de forma a estabelecer normas sobre a colaboração premiada nas investigações e processos administrativos disciplinares aplicáveis aos servidores da Administração direta e indireta no âmbito do município de Belo Horizonte, tendo como referencial legislativo, dentre outras, a CF/88, a Lei nº 12.850/2013 e a Lei nº 8.429/1992 (LIA).

O projeto permitiria que o servidor acusado fosse beneficiado, em eventual sanção administrativa considerada de natureza grave, inclusive aquelas com previsão de pena de

---

<sup>9</sup> Tradução: Eu sou a Lei, eu sou o Estado; o Estado sou eu!

demissão, diminuída ou transmutada para até uma suspensão pelo prazo de 90 dias ou perdoada administrativamente desde que, voluntariamente, colaborasse nas investigações e nos processos administrativos disciplinares, proporcionando a demissão de servidores que integrem organização criminosa ou tenham cometido ilícitos de repercussão, seja até com a participação de dois ou mais servidores, quando caracterizado o evidente interesse público na desarticulação do agir grave e nocivo à sociedade.

A justificativa para o projeto de lei seria a construção de um instrumento legislativo adequado e eficaz no combate à corrupção com respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, contando com o argumento da mudança e a sofisticação das técnicas e dos aparatos utilizados na prática de infrações criminais, exigindo, em contraposição, órgãos da Administração fortes institucionalmente e com mecanismos mínimos para prevalecer no combate à corrupção, diante da dificuldade da estrutura da Administração Pública em identificar provas e investigar as atividades ilícitas de organizações criminosas utilizando-se dos métodos ordinários de investigação.

Em seu trâmite pela CMBH, o projeto inicial recebeu a propositura de emenda visando implementar medidas como a necessidade de o colaborador efetuar a devolução do produto e do proveito obtido com o ato ilícito e auxiliar a administração pública na reparação dos danos causados.

O projeto de lei foi submetido à Subcontroladoria de Correição do Município de Belo Horizonte para manifestação, tendo então emitido sua opinião acerca daquele, sendo o entendimento de que o instituto da colaboração premiada somente poderia ser criado por intermédio de lei de iniciativa do Prefeito, padecendo de vício de iniciativa, pois seria de autoria de vereador, entretanto restou demonstrada a extrema relevância da medida legislativa, contudo seria necessário realizar estudo da viabilidade de implementação e dos impactos que teria nos procedimentos disciplinares a serem instaurados.

Em outro exemplo de tentativa legislativa, na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) chegou a tramitar o PL 125/2017, datado de 08/03/2017, que estabeleceria normas sobre a colaboração premiada nas investigações e processos administrativos disciplinares aplicáveis aos servidores da Administração direta e indireta no âmbito do município de São Paulo, sendo que, da leitura da proposta, verificou-se ser idêntico ao PL nº 225/2017 apresentado na CMBH,



não sendo necessário, portanto, adentrar nos termos da proposta. Contudo, para que fiquem registrados os possíveis créditos pela iniciativa, pode-se supor que o vereador de BH responsável pela propositura do PL teria sido o responsável em apropriar da ideia do colega de São Paulo, em razão das datas de cada um dos projetos.

A proposta legislativa paulista iniciou seus trâmites naquela casa pela da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa que afirmou, em seu parecer, em que pesem terem sido citados os elevados propósitos da proposta, sob o aspecto jurídico, a propositura não reuniria as condições para prosseguir em tramitação, por ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, portanto o Projeto de Lei nº 125/2017 foi considerado inconstitucional e ilegal.

Como se verifica nas duas situações, foram feitas iniciativas legislativas para estabelecer o instrumento da colaboração premiada no âmbito da esfera administrativa disciplinar, entretanto, por vício de iniciativa, em razão da não participação dos respectivos chefes do Poder Executivo na apresentação das propostas, nenhuma delas transformou-se em lei. Entretanto deve-se destacar que, em nenhum dos dois casos, houve a rejeição em razão do mérito e, se caso fossem submetidas aos plenários das câmaras municipais, talvez tivessem sido convertidas em lei.

#### **IV. CONCLUSÕES**

A corrupção é uma cena recorrente no cenário brasileiro com ocorrência em todos os poderes, e com o advento das mídias sociais, por intermédio da Internet, e da facilidade ao acesso de equipamentos como celulares e tablets, as notícias de irregularidades na Administração Pública passaram a fazer parte do cotidiano dos cidadãos, fazendo com que a sociedade tenha uma percepção exacerbada de que a corrupção e a impunidade não teriam fim.

Não se pode afirmar que a impunidade é predominante no País, pois as autoridades, especialmente as administrativas, têm buscado apurar os atos ilícitos, na tentativa de aplicar as punições aos agentes infratores, entretanto, a depender da complexidade dos fatos em apuração, o conjunto probatório alcançado não tem sido suficiente a ponto de permitir as condenações, diante das dificuldades nos procedimentos de investigação, mas não se pode perder de vista a necessidade de buscar soluções alternativas para vencer essas dificuldades.

A partir da constatação de que o Estado não possui mecanismos muito capazes de dismantelar organizações e a criminalidade organizada, visto que a cada avanço estatal no combate àqueles, as organizações e os seus crimes tornam-se cada vez mais complexas, discretas e preparadas, outros instrumentos de investigação passam a ser necessários.

E diante desse contexto da carência de um conjunto probatório suficiente e adequado, além da necessidade de aprimoramento da alavancagem investigativa, que se coloca como relevância a colaboração premiada no bojo das apurações administrativas disciplinares.

Sempre foi notória a dificuldade estatal em investigar e produzir provas capazes de processar, julgar e punir tais organizações e seus agentes, levando, por consequência, o surgimento da colaboração premiada, a partir da concessão de benefícios àqueles que viessem a colaborar efetivamente, possibilitando ao Estado alocar seus esforços, recursos técnicos e financeiros de maneira mais eficiente.

A colaboração premiada tornou-se, além de técnica especial de investigação, meio de prova e produção de provas, pressupondo uma investigação inteligente, que possibilitaria celeridade e custos menores nas persecuções, possibilitando a destinação de recursos públicos economizados para áreas mais sensíveis para a sociedade como segurança pública, educação e saúde.

Não há dúvidas de que com a possibilidade de acordos de colaboração premiada na esfera administrativa, com a garantia dos benefícios premiaes, haveria avanços significativos na instrução processual, com a obtenção de provas essenciais para o deslinde de muitos casos, não só de corrupção e fraudes.

Em que pese os acordos de colaboração premiada serem predominantes na seara penal, com o avanço da legislação de combate à corrupção no País, os acordos também passaram a servir para obtenção de provas em procedimentos investigativos e em ações por atos de improbidade administrativa.

A não apuração de fato ilícito e a conseqüente impunidade, para quem comete corrupção ou qualquer outro ilícito administrativo, importa em danos materiais ou morais para o Estado e

aos cidadãos, vindo a comprometer o desenvolvimento socioeconômico do país. Portanto, ao não se permitir os acordos de colaboração premiada na seara administrativa, significa deixar de resguardar a ética e a moral administrativa.

Os principais achados alcançados mostram que a aplicação do instrumento, que teria por finalidade auxiliar a Administração Pública em seu papel de apuração de responsabilidades, enfrenta desafios quando de sua aplicação em casos envolvendo condutas danosas praticadas pelos agentes públicos, havendo discussões, principalmente, acerca da impossibilidade de sua aplicação diante da ausência de norma que a autorize, como é o entendimento do STJ.

Verificou-se também somente duas iniciativas legislativas para estabelecer o instrumento da colaboração premiada no âmbito da esfera administrativa disciplinar, entretanto, por vício de iniciativa, nenhuma delas transformou-se em lei, entretanto destacou-se que em nenhum dos casos houve a rejeição em razão do mérito, e se caso fossem submetidas aos plenários das casas legislativas municipais talvez tivessem sido convertidas em lei.

Diante da ausência de um normativo e partindo dos pressupostos que possibilitaram a aplicação do TAC na esfera administrativa disciplinar, não seria nenhum absurdo aplicá-los também para os acordos de colaboração premiada nos procedimentos disciplinares, nos termos da Lei nº 12.850/2013, desde que sejam consideradas as competências normatizadoras da CRG, como órgão central do sistema, que permitem padronizar, normatizar e aprimorar procedimentos atinentes à atividade de correição, por meio da edição de enunciados e instruções, conforme demonstrado.

Assim, tendo por base as diversas abordagens utilizadas para tratar da questão, pode-se concluir que a utilização da colaboração premiada, seja como técnica de investigação ou meio de prova ou de sua obtenção, seria essencial para a alavancagem investigativa, para a resolução célere de casos, como também para minimizar a instauração de processos administrativos disciplinares, desonerando os cofres públicos.

A evolução do Direito Administrativo Sancionador deveria ser um objetivo necessário como essencial na tentativa de reavaliar certas verdades como a vinculação estrita à legalidade, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público frente à eficiência da Administração Pública, conferindo maior eficiência ao exercício do poder administrativo disciplinar,

admitindo-se, quando uma conduta for enquadrada como ilícito funcional e crime, a celebração de acordos de não persecução disciplinar, possibilitando a exclusão do agente do polo passivo na ação disciplinar, ou a isenção da aplicação de uma sanção, ou permitindo o enquadramento legal mais favorável, que levaria a aplicação de punições menos gravosas.

A aplicabilidade do consensualismo tem sido uma realidade não só nos âmbitos penal e cível, mas, também, na seara disciplinar. A independência e comunicabilidade entre as instâncias disciplinar e penal não se limitam apenas aos aspectos de compartilhamento de provas e da revisão de decisões, em razão da negativa de fato ou autoria, mas em novas possibilidades com a colaboração premiada e o acordo de leniência.

Assim, quando o Direito Penal legitima a colaboração premiada com o perdão judicial ou a isenção de sanção ao acusado, impedindo a sua demissão do serviço público em sentença penal, não seria justo que as provas alcançadas se revertissem gerando demissão em outros procedimentos, pois a perda do cargo público não está limitada apenas a um ramo do direito, podendo ser decorrente de ação penal, de ação de improbidade ou de processo administrativo disciplinar.

A possibilidade da existência de um acordo de cooperação entre órgãos, tendo como parâmetro a mesma sistemática aplicada aos acordos de leniência, que culminou com o Protocolo de Execução nº 01/2020, para que atuem de forma coordenada dentro do sistema de responsabilização e, como decorrência, passarem a alcançar uma responsabilização mais efetiva e proporcional de agentes públicos causadores de ilícitos, e a redução de atuações conflitantes entre os órgãos, a ponto de permitir a devida punição por parte do Estado, mas também garantir maior segurança jurídica aos eventuais colaboradores nas negociações com a Administração.

Assim, a segurança jurídica, tanto para o colaborador quanto para o Estado, somente será alcançada se o acordo for integralmente respeitado e cumprido por todos os envolvidos, pois não seria justo que o Estado se utilize apenas daquilo que lhe interessa em prejuízo aos direitos de quem colaborou, valendo-se, por exemplo, das provas e informações obtidas, a ponto de, em eventual não concretização do acordo, a vir a utilizar-se daquelas contra o próprio colaborador.

Desta feita, como medida de eficácia, justiça e segurança jurídica, na possibilidade de celebração de acordo de colaboração premiada no âmbito administrativo disciplinar, os efeitos, leia-se deveres e direitos, não deveriam limitar-se ao ente que o celebra, mas alcançar todas as demais esferas de responsabilização.

## V. REFERÊNCIAS

AMBAR, Jeanne. Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição. **Revista Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <<https://jeannecarla.jusbrasil.com.br/artigos/510996840/principio-da-inafastabilidade-da-jurisdicao>>. Acesso em: 02 mar. 2022.

ARAS, Vladimir. **Técnicas especiais de investigação**. In: DE CARLI, Carla Veríssimo (org.). Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011. 407 p.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crime organizado e proteção de insuficiência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. 170 p.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 44 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acordo de cooperação técnica que entre si celebram o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013**. Disponível em: <[https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoes-premiadas/protocolo\\_de\\_execucao.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoes-premiadas/protocolo_de_execucao.pdf)>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro (GM). **Portaria n. 3.553, de 12 novembro de 2019**. Regimento Interno da CGU. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-3.553-de-12-de-novembro-de-2019-27654932>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

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: 02 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2022.

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: 02 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9681.htm)> Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. 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: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm)> Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)> Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3689.htm#art28a](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm#art28a)> Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm)> Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)> Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)> Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.** Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm)> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União/Corregedoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>> Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Conselheiro propõe regulamentação do acordo de não persecução cível no Ministério Público**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2021. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14410-conselheiro-propoe-regulamentacao-do-acordo-de-nao-persecucao-civel-no-ministerio-publico>> Acesso em: 05mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança: RMS 35299 PE 2011/0196775-8**. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, 06 de maio de 2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25076375/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-35299-pe-2011-0196775-8-stj/inteiro-teor-25076376>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Direito Administrativo e outras matérias de direito público. Servidor Público Civil. Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância. Demissão ou Exoneração**. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5569648>> Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo administrativo disciplinar. Participação de auditor fiscal do município de São Paulo em esquema de corrupção**. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340474485&ext=.pdf> > Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, §1º)**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=8048481>> Acesso em: 08 mai. 2022.

CHARAN, André Luís. O caráter (não) taxativo do rol de técnicas especiais de investigação – TEIs: aspectos constitucionais e legais. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 55, ago. 2013 Disponível em: <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao055/Andre\\_Charan.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao055/Andre_Charan.html)> Acesso em: 05 mar. 2022.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Artigos 2º e 3º do CPC: Inércia e inafastabilidade da jurisdição. Redação do Migalhas**, 6 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/297500/artigos-2---e-3---do-cpc---inerencia-e-inafastabilidade-da-jurisdicao>> Acesso em: 02 mar. 2022.

CORREA, Fabiano Batista. A analogia como fonte do direito administrativo. **Revista Jus Navigandi**, 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/81504/a-analogia-como-fonte-do-direito-administrativo#:~:text=A%20analogia%2C%20em%20s%C3%ADntese%20apertada,e%20BB%2C%20o%20que%20permitiria%2C>> Acesso em: 20 fev. 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Direito Administrativo Disciplinar**. Curitiba: Juruá, 2013. 97p.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Nulidades no processo administrativo disciplinar**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2021. 466 p.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O processo administrativo disciplinar e os pressupostos processuais sob a égide da nova processualidade civilista** (Lei



13.105/2015). *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. 18, n. 2 (2017), p. 516-545, mai./ago. 2017.

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual>> Acesso em: 05 mar. 2022.

FILHO, Edilson Santana Gonçalves. **Acordo de não persecução cível ainda deve ocupar a pauta do STJ**: momento-limite para a homologação do acordo de não persecução cível em ação de improbidade administrativa, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-nao-persecucao-civel-stj-23032021>> Acesso em: 02 mar. 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Curso de Processo Penal**. Niterói: Impetus, 2015, 746 p.

MARQUES, Murilo. Os perigos da plea bargain no Brasil, **Revista Jusbrasil**, 2017. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/400578643/os-perigos-da-plea-bargain-no-brasil>> Acesso em: 06 mar. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª ed. [atualização de] Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1997. 733 p.

MORO, Sérgio Fernando Moro. **Considerações Sobre a Operação Mani Pulite**. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set., 2004. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/625/805>> Acesso em: 02 mar. 2022.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 3, n. 24, mai. 2001. <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067>> Acesso em: 09 mai. 2022.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro**: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo. São Paulo, 2019, 250 p.

OPERAÇÃO LAVA JATO. *In*: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2022. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o\\_Lava\\_Jato#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Lava%20Jato%20foi,dinheiro%20que%20movimentou%20bilh%C3%B5es%20de](https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Lava_Jato#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Lava%20Jato%20foi,dinheiro%20que%20movimentou%20bilh%C3%B5es%20de)> Acesso em: 22 fev. 2022.

SILVA, Flávia Conceição Varela Disnar da. Aplicabilidade do instituto da delação premiada na ação de improbidade administrativa. **Revista Âmbito Jurídico**, 2019. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/aplicabilidade-do-instituto-da-delacao-premiada-na-acao-de-improbidade-administrativa/>> Acesso em: 08 mai. 2022.

SILVA, Ícaro de Souza Gomes da. A delação premiada e sua relação com a teoria dos crimes de colarinho branco. **Revista Jusbrasil**, 2020. Disponível em: <[https://ciproducao.jusbrasil.com.br/artigos/1371345065/crime-do-colarinho-branco#\\_bookmark6](https://ciproducao.jusbrasil.com.br/artigos/1371345065/crime-do-colarinho-branco#_bookmark6)> Acesso em: 01 mar. 2022.

SILVA, Marcelo Aguiar da. Intersecção entre direito administrativo disciplinar e direito penal: Uma visão garantista do ilícito administrativo disciplinar. **Revista Âmbito Jurídico**, Ano XVI, n. 119, dezembro, 2013. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br/site>>. Acesso em 14 mai. 2022.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A economia política da corrupção: o escândalo do orçamento. **FGV Repositório Digital**, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 14 mai. 2022.

SILVEIRA, Eraldo Ribeiro Aragão. A Delação Premiada no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista Jusbrasil**, 2017. Disponível em: <<https://eraldoaragao.jusbrasil.com.br/artigos/505525570/a-delacao-premiada-no-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

SOUZA, Sidiney Rodrigues de. Inquéritos policiais e investigações criminais conduzidas por integrantes do Ministério Público. **Revista Brasil Escola**. Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/inqueritos-policiais-investigacoes-criminais-conduzidas-por.htm>>. Acesso em: 06 mar. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: lei de introdução e parte geral**. 3ª ed. São Paulo: Método. 2007, 23 p.

TOMAZINI, Andressa. Colaboração premiada: contextualização. **Canal Ciências Criminais**, 2018. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/colaboracao-premiada-contextualizacao/>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

VIEIRA, Yan Renatho Silva. Colaboração premiada: contextualização e influência do sistema norte-americano. **Revista Jusbrasil**, 2017. Disponível em: <<https://yanrsvieira.jusbrasil.com.br/artigos/479805811/colaboracao-premiada-contextualizacao-e-influencia-do-sistema-norte-americano>>. Acesso em: 01 mar. 2022.