CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFTC
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAMILA SANTANA ARAÚJO

LUIZ CARLOS DA ROCHA SANTANA

COLABORAÇÃO PREMIADA: os limites da colaboração premiada na ação de improbidade administrativa.

Salvador-BA
2025

CAMILA SANTANA ARAÚJO

LUIZ CARLOS DA ROCHA SANTANA

COLABORAÇÃO PREMIADA: os limites da colaboração premiada na ação de improbidade administrativa.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de curso de Direito do Centro Universitário UniFTC, Unidade Salvador, como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Júlia Simões Neris

Salvador-BA

2025

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFTC

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ATA DE APROVAÇÃO

CAMILA SANTANA ARAÚJO

LUIZ CARLOS DA ROCHA SANTANA

COLABORAÇÃO PREMIADA: os limites da colaboração premiada na ação de improbidade administrativa.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento do curso de Direito do Centro Universitário UniFTC, Unidade Salvador, como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em:16 de maio de 2025

Banca Examinadora

_____

Orientadora: Prof. Me. Júlia Simões Neris (UniFTC)

_____

Prof. Me. Carlos Alberto Coutinho (UniFTC)

_____

Prof. Me. Selmo Alves dos Santos Junior (UniFTC)

_____

Prof. Irena Pereira dos Santos De Santana (UniFTC)

ARAÚJO, Camila Santana; SANTANA, Luiz Carlos da Rocha. **Colaboração Premiada: os limites da colaboração premiada na ação de improbidade administrativa**. Orientadora: Júlia Simões Neris. 2025. Quantidade de páginas: 30. Trabalho de Conclusão de Curso– Bacharelado em Direito, Centro Universitário UniFTC, Salvador, 2025.

COLABORAÇÃO PREMIADA: os limites da colaboração premiada na ação de improbidade administrativa

AWARDED COLLABORATION: the limits of award-winning collaboration in administrative improbity actions

CAMILA SANTANA ARAÚJO[1]
LUIZ CARLOS DA ROCHA SANTANA[2]

RESUMO

Este artigo analisa os limites da colaboração premiada em ações de improbidade administrativa, destacando as transformações legislativas e jurisprudenciais que moldaram sua aplicação no Brasil. A colaboração premiada, regulamentada pela Lei nº 12.850/2013, é um instrumento eficaz no combate a crimes complexos, enquanto a improbidade administrativa, disciplinada pela Lei nº 8.429/1992 e atualizada pela Lei nº 14.230/2021, busca punir atos que lesem o patrimônio público ou violem princípios administrativos. Por meio de análise bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, o estudo examina a compatibilidade da colaboração premiada com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência. O julgamento do Tema 1.043 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou sua constitucionalidade em ações cíveis, desde que respeitados limites como a homologação judicial e o ressarcimento integral do erário. Os resultados reforçam a relevância da colaboração premiada na justiça negocial, contribuindo para o combate à corrupção e a proteção do interesse público, ao mesmo tempo em que exige adaptação ao contexto sancionador cível para garantir o devido processo legal.

Palavras-chave: Colaboração Premiada; Improbidade Administrativa; Justiça Negociada; Tema 1043 do STF.

[1] Discente de Graduação do Curso de Direito do Centro Universitário UniFTC - Unidade Salvador – BA. E-mail: camilapqg@gmail.com
[2] Discente de Graduação do Curso de Direito do Centro Universitário UniFTC - Unidade Salvador – BA. E-mail: luiizcarlosnaval1973@gmail.com

ABSTRACT

This article analyzes the limits of plea bargaining in administrative improbity actions, highlighting the legislative and jurisprudential changes that have shaped its application in Brazil. Plea bargaining, regulated by Law No. 12.850/2013, is an effective instrument in the fight against complex crimes, while administrative improbity, regulated by Law No. 8.429/1992 and updated by Law No. 14.230/2021, seeks to punish acts that damage public assets or violate administrative principles. Through bibliographical, legislative and jurisprudential analysis, the study examines the compatibility of plea bargains with the constitutional principles of legality, morality and efficiency. The judgment of Theme 1.043 by the Federal Supreme Court (STF) confirmed its constitutionality in civil actions, provided that limits such as judicial approval and full reimbursement of the exchequer are respected. The results reinforce the relevance of plea bargaining in business justice, contributing to the fight against corruption and the protection of the public interest, while at the same time requiring adaptation to the civil sanctioning context to guarantee due process of law.

Keywords: Plea Bargaining; Administrative Improbity; Negotiated Justice; STF Topic 1043.

1 INTRODUÇÃO

A colaboração premiada é um instituto jurídico consolidado no combate a crimes complexos, como os praticados por organizações criminosas, que ganhou destaque no Brasil, especialmente após a Operação Lava Jato, e recentemente teve sua aplicação seguidas às ações de improbidade administrativa.

A colaboração premiada, regulamentada pela Lei nº 12.850/2013, permite que investigados forneçam informações em troca de benefícios, enquanto a improbidade administrativa, disciplinada pela Lei nº 8.429/1992, visa punir atos que lesem o patrimônio público ou violem princípios administrativos na esfera cível. A intersecção desses institutos levanta questões sobre sua compatibilidade e efetividade em uma esfera sancionadora distinta da penal.

Este trabalho tem como tema a análise dos limites da colaboração premiada no âmbito das ações civis públicas por atos de improbidade administrativa, com foco nas alterações legislativas e nas decisões jurisprudenciais que moldaram sua utilização.

A escolha do tema justifica-se pela relevância da colaboração premiada como ferramenta de enfrentamento à corrupção, bem como pela necessidade de compreender os contornos de sua aplicação em uma esfera sancionadora distinta da penal, especialmente após mudanças trazidas pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) e pela Lei nº 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa).

O objetivo geral deste estudo é investigar os limites jurídicos e constitucionais de utilização da colaboração premiada em ações de improbidade administrativa, examinando sua compatibilidade com os princípios da legalidade, moralidade e eficiência. Como objetivos específicos, destacam-se: (i) conceituar a colaboração premiada e a improbidade administrativa à luz da legislação brasileira; (ii) analisar as alterações legislativas que permitiram acordos cíveis, como as Leis nº 13.964/2019 e nº 14.230/2021; (iii) examinar a constitucionalidade do instituto no âmbito cível, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF); e (iv) identificar os limites e benefícios de sua aplicação em ações de improbidade. Os principais conceitos desenvolvidos no trabalho são: colaboração premiada, improbidade administrativa, acordo de não persecução cível, justiça negocial e princípios da administração pública.

Ao longo do presente trabalho, este se debruçará sobre: (i) conceituar a colaboração premiada e a improbidade administrativa à luz da legislação brasileira; (ii)

analisar as principais alterações legislativas que possibilitaram acordos na esfera cível; (iii) avaliar os resultados e desafios de sua aplicação, considerando decisões paradigmáticas, como o julgamento do Tema 1.043 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Um problema central reside na seguinte questão: até que ponto a colaboração premiada, originalmente estruturada para o combate a organizações criminosas, pode ser aplicada em ações de improbidade administrativa sem comprometer os princípios constitucionais e a proteção do patrimônio público?

A relevância do tema para a sociedade e a comunidade científica ocorre diante da sua contribuição para o fortalecimento do combate à corrupção, promovendo maior eficiência na proteção do patrimônio público e na responsabilização de agentes ímprobos, ao explorar um instrumento jurídico que promove eficiência investigativa e reparos de danos

Além disso, o estudo busca enriquecer o debate acadêmico ao sistematizar os limites e possibilidades de colaboração premiada no âmbito cível, oferecendo reflexões que podem orientar a prática jurídica e a formulação de políticas públicas externas à governança e à integridade na administração pública.

Para tanto, o desenvolvimento do presente trabalho está estruturado da seguinte forma: o Capítulo 3 aborda o conceito, os fundamentos e a evolução histórica da colaboração premiada no Brasil. O Capítulo 4 analisa a Lei de Improbidade Administrativa e suas modificações mais relevantes com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021. O Capítulo 5 trata da aplicação da colaboração premiada nas ações de improbidade, apresentando os limites legais e constitucionais. O Capítulo 6 discute o julgamento do STF sobre o Tema 1.043, com análise de caso concreto. Já o Capítulo 7 apresenta os principais desafios e contrapontos entre a esfera penal e cível, e o Capítulo 8 expõe as considerações finais, com destaque para as contribuições do estudo à doutrina e à prática jurídica.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia adotada é qualitativa, com abordagem descritiva e exploratória, fundamentada em pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. Foram analisados dispositivos legais, como as Leis nº 12.850/2013, nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021,

acórdãos do STF (notadamente o Tema 1043) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), além de doutrina especializada em Direito Penal e Administrativo.

A pesquisa envolveu a revisão de artigos acadêmicos e livros para compreender os fundamentos teóricos do tema, bem como a análise de decisões judiciais para avaliar a prática jurídica.

3 LEI DE ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA (LEI 12.850/2013) E O INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA

O combate ao crime organizado sempre representou um desafio para o Estado brasileiro, dada a estrutura complexa e a alta capacidade de adaptação dessas organizações. No esforço de desmantelá-las, a legislação penal incorporou instrumentos investigativos que visam quebrar a coesão interna dos grupos criminosos, sendo a colaboração premiada um dos mais relevantes. Regulamentado de forma sistematizada pela Lei nº 12.850/2013, esse mecanismo consolidou-se como um meio de obtenção de prova capaz de fornecer informações estratégicas sobre a dinâmica, os integrantes e os recursos financeiros das organizações criminosas.

A colaboração premiada é um importante meio de obtenção de provas, permitindo que investigados recebam benefícios penais ou processuais em troca de informações capazes de identificar outros criminosos, revelar a estrutura e as tarefas da organização, prevenir a ocorrência de novos crimes, recuperar valores e localizar eventuais vítimas. Esse instituto está regulamentado pela Lei nº 12.850/2013 e tem sido objeto de diversos entendimentos por parte do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre sua aplicação e limites legais. Seu objetivo primordial não é apenas a individualização das responsabilidades criminais, mas também a desestruturação da organização criminosa, a recuperação de ativos ilícitos e a prevenção de novas infrações.

Embora existissem previsões pontuais desse instituto em legislações anteriores, como na Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) e na Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas (Lei nº 9.807/1999), foi apenas com a promulgação da Lei nº 12.850/2013 que a colaboração premiada passou a contar com um regramento mais robusto e específico.

A referida norma não apenas disciplinou os requisitos e formalidades do acordo, mas também delimitou as condições sob as quais os benefícios concedidos ao colaborador podem ser validados judicialmente. A Operação Lava Jato, deflagrada

em 2014, conferiu grande notoriedade ao instituto ao expor como sua aplicação permitiu o avanço de investigações envolvendo crimes de corrupção e lavagem de dinheiro em escalas sem precedentes. No entanto, a popularização do mecanismo trouxe à tona uma série de questionamentos sobre seus limites e possíveis distorções, especialmente diante de alegações de uso abusivo e eventuais violações a garantias fundamentais.

De acordo com Lima (2020), a colaboração premiada não se confunde com a delação premiada, sendo esta apenas uma de suas espécies.

> O imputado, no curso da *persecutio criminis,* pode assumir a culpa sem incriminar terceiros, fornecendo, por exemplo, informações acerca da localização de produto do crime, caso em que é tido como mero colaborador. Pode, de outro lado, assumir culpa (confessar) e delatar outras pessoas. É nessa hipótese que se fala em delação premiada (ou chamamento de corréu (Lima, 2020, p.793).

Juridicamente, a colaboração premiada é caracterizada como um negócio jurídico processual, conforme positivado pelo artigo 3º, I, da Lei nº 12.850/2013, incluído pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Tal qual ocorre em qualquer acordo, sua validade depende do cumprimento de requisitos essenciais, como a voluntariedade do colaborador, a utilidade das informações prestadas e a homologação judicial do termo. Além de que, seu uso deve observar os princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal, de modo a evitar que o instituto seja empregado como um instrumento de coerção indevida.

Diante da relevância e das controvérsias que envolvem a colaboração premiada, surge a necessidade de analisar seus limites em esferas jurídicas distintas. No campo do direito sancionador, a ação de improbidade administrativa representa um terreno de questionamentos sobre a compatibilidade do instituto com os princípios e finalidades da responsabilização civil e administrativa de agentes públicos e terceiros envolvidos em atos lesivos à administração. Assim sendo, o presente estudo propõe-se a investigar até que ponto a colaboração premiada pode ser utilizada como meio de prova e negociação na ação de improbidade administrativa, considerando seus impactos na tutela do patrimônio público e na efetividade das sanções aplicáveis.

3.1 Origens e evolução da Colaboração Premiada no Brasil

Como defende Lins (2020), “a colaboração premiada foi prevista no código das ordenações Filipinas (Código Imperial), no caso de crime de lesão à majestade. Foi o caso de Silvério dos Reis, que delatou Tiradentes e demais militares que eram contra Portugal”. Contudo, seu marco normativo contemporâneo surgiu com a Lei 8.072/1990, que trata dos crimes hediondos.

Essa legislação prevê a redução de pena para quem colaborar com a justiça, possibilitando o desmantelamento de quadrilhas e organizações criminosas. Desde então, o instituto foi sendo incorporado a diversas legislações, como a Lei 9.613/1998 (crimes de lavagem de dinheiro) e a Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas), até se consolidar na Lei 12.850/2013, que estruturou a regulamentação da colaboração premiada no contexto das organizações criminosas.

Com base na doutrina de Lima (2021), a colaboração premiada é uma técnica especial de investigação, própria do enfrentamento da criminalidade organizada, que se consubstancia na possibilidade de concessão de benefícios legais ao colaborador que contribui voluntariamente com a elucidação de crimes. O instituto recebeu grande atenção da opinião pública com escândalos políticos, como o "Mensalão" e a "Operação Lava Jato", que resultaram em amplos debates sobre sua legalidade, efetividade e possíveis abusos.

A jurisprudência brasileira também contribuiu para o amadurecimento do instituto. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 127.483, consolidou o entendimento de que a colaboração premiada é um negócio jurídico processual personalíssimo, no qual o colaborador negocia diretamente com o Ministério Público ou com a polícia, sendo um acordo formal que precisa seguir os requisitos legais para garantir sua validade. Adicionalmente, diferenciou a colaboração premiada como meio de obtenção de provas, não sendo prova em si mesma.

A evolução desse instituto no Brasil reflete a tendência mundial do Direito Penal Premial ou Justiça Negociada, importada do sistema anglo-saxão, no qual a colaboração dos envolvidos tem papel central na elucidação de crimes complexos. Apesar disso, o instituto segue enfrentando desafios e críticas, especialmente no que diz respeito à sua compatibilidade com princípios constitucionais, como o direito ao contraditório e à ampla defesa. A continuação do debate acadêmico e jurídico é essencial

para aprimorar sua aplicação e evitar eventuais distorções ou abusos na sua utilização.

3.2 Elementos essenciais e benefícios da Colaboração Premiada no Brasil

Os elementos essenciais da colaboração premiada no Brasil foram consolidados na Lei 12.850/2013 e aprimorados pela jurisprudência, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Esses elementos são fundamentais para garantir a validade do acordo e sua aplicação no processo penal.

A colaboração premiada é um instrumento jurídico previsto na Lei nº 12.850/2013, utilizado como meio de obtenção de prova no âmbito da investigação e persecução penal, especialmente em crimes praticados por organizações criminosas. Trata-se de um mecanismo que visa obter informações relevantes por meio da cooperação voluntária de pessoas envolvidas nos ilícitos, contribuindo para a eficiência da atuação estatal no combate à criminalidade.

A voluntariedade é um requisito essencial para a validade do acordo, conforme estabelece o art. 4º da referida lei. O investigado ou acusado deve manifestar livremente sua vontade de colaborar, sem sofrer coação, ameaça ou qualquer tipo de pressão. O respeito à autonomia da vontade está em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana e com as garantias do devido processo legal previstas no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal.

Além disso, a utilidade da colaboração é imprescindível. O conteúdo das informações prestadas deve contribuir de forma concreta para a identificação de autores, coautores ou partícipes, para a revelação da estrutura da organização criminosa, para a recuperação de ativos ou para a prevenção de infrações penais futuras, conforme estabelece o caput do art. 4º da Lei nº 12.850/2013. Dessa forma, a colaboração não pode se limitar a dados genéricos ou irrelevantes.

Outro elemento necessário é a confissão da prática do delito relacionado à colaboração. Ainda que parcial, a admissão do envolvimento do colaborador nos fatos investigados reforça a boa-fé na celebração do acordo. Esse requisito reforça o princípio da verdade real, norteador do processo penal.

A lei prevê uma série de benefícios ao colaborador, a serem concedidos de forma proporcional à eficácia da colaboração. Entre eles estão a redução da pena

privativa de liberdade em até dois terços, a substituição por restritiva de direitos e o perdão judicial, nos termos do art. 4ºe 5º. A concessão desses benefícios está condicionada ao cumprimento das obrigações assumidas no acordo e à verificação de sua efetividade.

O acordo de colaboração deve ser homologado judicialmente, conforme o §7º do art. 4º da mesma lei. Nessa fase, o juiz analisa a legalidade e a regularidade do pacto, assegurando que os direitos fundamentais do colaborador foram preservados. Essa etapa está diretamente ligada aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do controle jurisdicional dos atos processuais.

Durante a execução do acordo, cabe ao Ministério Público e ao Poder Judiciário o acompanhamento do cumprimento das cláusulas pactuadas. A análise do cumprimento é o que condiciona a concessão dos benefícios previstos, de modo a assegurar a proporcionalidade e a seriedade da colaboração prestada.

A proteção ao colaborador também está prevista na Lei nº 12.850/2013, inclusive com a possibilidade de sigilo do acordo até o oferecimento da denúncia ou de outras medidas protetivas, visando à preservação da integridade física e psíquica do colaborador. Tal previsão está alinhada ao princípio da proteção da pessoa humana e à função preventiva do Estado na repressão ao crime.

Portanto, quando observados os pressupostos legais e constitucionais, a colaboração premiada representa um importante instrumento de investigação e persecução penal, devendo ser utilizada com responsabilidade, dentro dos limites do Estado Democrático de Direito.

3.3 Efeitos jurídicos da rescisão do acordo de Colaboração Premiada

A rescisão do acordo de colaboração premiada poderá ser declarada em virtude de omissão dolosa de informações pertinentes aos fatos objeto da colaboração ou pela continuidade do colaborador na prática de atos ilícitos relacionados a tais fatos. Essa hipótese encontra amparo nos §§ 17 e 18 do art. 4º da Lei nº 12.850/2013.

O procedimento que deve ser adotado diante da rescisão e os efeitos dessa rescisão no contexto da persecução penal são complexos e exigem análise cuidadosa. De acordo com a ,da 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, o descumprimento do acordo deve ser levado ao juízo competente,

com a observância do contraditório, e a validade das provas produzidas até o momento da rescisão deverá ser preservada.

Essas diretrizes deixam claro que, ao ser descumprido, o acordo de colaboração premiada deve ser submetido ao juízo homologador, que analisará a validade da rescisão, decidindo sobre a continuidade ou o fim do pacto. A decisão judicial sobre a rescisão é de natureza declaratória, ou seja, não modifica o passado, mas apenas reconhece a violação do acordo e seus efeitos jurídicos.

Um dos pontos centrais da discussão sobre a rescisão do acordo de colaboração premiada está relacionado aos efeitos dessa rescisão sobre os benefícios acordados e as provas produzidas. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao abordar a questão, tem reafirmado que o material probatório colhido por meio da colaboração premiada pode continuar a ser utilizado, inclusive após a rescisão do acordo, desde que haja outras provas idôneas que corroborem os relatos do colaborador.

Esse entendimento foi consolidado em decisões como no Inquérito nº 3.983 e no Habeas Corpus 127.483. O STF afirmou que, mesmo com a revogação do acordo, as provas apresentadas podem ser usadas em face de terceiros, e as declarações do colaborador, se corroboradas por outros elementos, podem ser válidas para fundamentar a condenação de coautores e partícipes.

Esse posicionamento do STF reflete a separação entre o acordo de colaboração premiada, enquanto negócio jurídico, e os elementos fáticos e probatórios que dele derivam, os quais são tratados no âmbito da persecução penal. O descumprimento do pacto não gera efeitos retroativos sobre as provas já coletadas, que continuam a integrar o processo penal, sendo dissociadas do acordo em si. Uma vez homologado o acordo e produzidas as provas, essas se tornam independentes do negócio jurídico celebrado, fazendo parte da investigação ou do processo penal em curso.

No entanto, nos termos da Orientação Conjunta nº 1/2018, do Ministério Público Federal (MPF), a rescisão do acordo de colaboração premiada implica na perda dos benefícios anteriormente concedidos ao colaborador, como a redução de pena ou a dispensa de determinadas sanções. Assim, o descumprimento das obrigações pactuadas resulta na revogação de vantagens como o perdão judicial ou a atenuação da pena. Ressalte-se, contudo, que os elementos probatórios e os relatos prestados pelo colaborador, desde que corroborados por outras provas, permanecem válidos e podem ser utilizados no processo.

A rescisão também pode ocorrer por iniciativa do Ministério Público, que, ao verificar o descumprimento das obrigações, pode optar por rescindir o pacto, segundo a Orientação. Nesse caso, o colaborador terá direito a todos os benefícios acordados até o momento da rescisão, ficando dispensado de cumprir as obrigações assumidas, incluindo a de colaborar com a persecução penal. No entanto, como já mencionado, os relatos e as provas apresentadas permanecem válidos e podem ser utilizados nas investigações ou processos relacionados.

4 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A probidade administrativa trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa – ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas, (Gullo, 2024)

A legislação brasileira dispõe, há bastante tempo, de previsões gerais contendo sanções para os atos que importem prejuízo ao erário. Contudo, foi a Constituição Federal de 1988, que trouxe a inovação de inserir o ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º), em caráter amplo, no capítulo da Administração Pública, como proteção qualificada ao princípio da moralidade, previsto no caput do dispositivo.

O artigo 37 estabelece princípios que regem a administração pública e determina punições para os atos de improbidade administrativa. Sua regulamentação se deu com a promulgação da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), posteriormente alterada pela Lei nº 14.230/2021, que trouxe mudanças significativas, incluindo a concentração exclusiva do Ministério Público como responsável por propor ações de improbidade.

A partir de decisões judiciais e alterações legislativas que culminaram na ampla reforma implementada pela Lei 14.230/2021, é possível afirmar que, após décadas de vigência da Constituição Federal, houve avanço significativo no processo de construção do sistema de improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece que agentes públicos e políticos, independentemente de remuneração, podem ser responsabilizados por atos de

improbidade administrativa, assim como particulares que firmem contratos com a administração pública. Estipulou também, uma série de atos de improbidade dando tratamento amplo à matéria, ao definir a improbidade administrativa como toda conduta comissiva ou omissiva que se amolda ao artigo 9º, 10º ou 11º da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.

4.1 Principais mudanças trazidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa

Em 2021, a Lei de Improbidade Administrativa foi profundamente alterada, trazendo importantes inovações que merecem destaque. Nesse contexto, a exigência do dolo para responsabilização por improbidade, sem dúvida, foi uma das principais mudanças trazidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/202). Com isso, danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como atos ímprobos. Antes da alteração, a atuação culposa que causava algum tipo de dano ao erário também poderia ocasionar punição nesse sentido. Essa mudança gerou discussões sobre a possível flexibilização do combate à corrupção.

Outra considerável alteração foi a inserção da promoção pessoal e do nepotismo como novos tipos de improbidade. Contudo, foi estabelecido na nova lei que não se configurará ato ímprobo a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a análise de dolo com fins ilícitos por parte do agente.

A nova redação da LIA trouxe um rol taxativo dos casos que caracterizam atos de improbidade administrativa, uma vez que atentam contra os princípios da administração pública, nos incisos do artigo 11. Houve também, alteração no prazo prescricional, alterando de 5 para 8 anos, contados do momento que o fato ocorreu, facilitando assim, a apuração e repressão das infrações em investigações mais complexas.

Outra importante mudança, foi com relação à titularidade da ação de improbidade, que passou a ser exclusiva do Ministério Público, com a finalidade de coibir o uso político por entes administrativos. Até a chegada da Lei n. 14.230/2021, possuíam legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade administrativa dois grupos de entidades: a) a pessoa jurídica interessada (União, Estados, Distrito Federal,

Municípios, entre outros); e b) o Ministério Público. Vale ressaltar, que durante o período de transição, que durou um ano, os casos já iniciados, que o Ministério Público não demonstrou a intenção de assumir, foram arquivados e o processo extinto. No entanto, não houve mudanças com relação à legitimidade passiva, onde continua figurando o agente público e o terceiro que age em conluio, induzindo ou concorrendo dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Salienta-se, que os particulares não podem ser responsabilizados com base na Lei de Improbidade Administrativa sem que figure no polo passivo o “agente público” responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública para a obtenção do ressarcimento do Erário. Conforme estabelece a lei, agente público, é: “o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” (artigo 2º, caput, da Lei de Improbidade Administrativa).

Conforme se depreende dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, o legislador considerou mais grave os atos que caracterizam o enriquecimento ilícito, estabelecendo assim, sanções mais duras para esses atos ímprobos. Logo depois, estão os atos que causam prejuízo ao erário, e com menor gravidade os que atentam contra os princípios da administração pública. A lei também permite que a infração mais grave absolva a conduta menos grave, quando ela puder ser enquadrada em mais de uma categoria, sendo aplicada as sanções das infrações mais grave.

A Lei nº 14.230/2021 trouxe avanços importantes no combate à improbidade administrativa, com a modernização de diversas regras e a ampliação de penas e medidas cautelares. Ela também consolidou a possibilidade de unir as ações baseadas na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção, proporcionando maior agilidade e efetividade na responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos em atos de corrupção e má administração.

4.2 O Acordo de não persecução cível (ANPC) na lei de Improbidade Administrativa

A ação de improbidade administrativa se consolidou, atualmente, como um dos principais instrumentos de combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Sua previsão está assegurada no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, e ganhou

regulamentação pela Lei 8. 429, de 2 de junho de 1992, embora essa legislação se mostrou, em diversos aspectos, pouco clara.

É cediço que os instrumentos da justiça negociada vêm avançando tanto no âmbito do direito penal como no campo do direito administrativo sancionador, por auxiliarem na obtenção de provas, acelerarem o processo de detecção e sancionamento de condutas ilícitas, bem como por viabilizarem uma mais célere recuperação de ativos ao erário.

No âmbito da improbidade administrativa, grande parte dos juristas sustentava até recentemente ser incabível a celebração de acordos, tendo em vista a vedação expressa contida na redação originária do artigo 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992. Embora permanecesse em vigor a vedação a qualquer espécie de transação nos casos de ilícito previstos na Lei de Improbidade Administrativa – LIA, alterações legislativas mais recentes já inclinavam no sentido de alteração da norma. A Lei no 13.140/15 (Lei de Mediação), criada em de 26 de junho de 2015, previu expressamente a mediação como uma forma de resolver conflitos entre particulares e na administração pública, mesmo quando a matéria objeto de litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa.

Além de obsoleta, a regra que proibia a realização de acordos em situações de improbidade administrativa (art. 17 da LIA) complicava a formalização desses acordos em situações em que as ações poderiam ser classificadas simultaneamente como improbidade administrativa e outros delitos passíveis de acordos de leniência ou de. O dispositivo chegou a ser anulado pela Medida Provisória no 703/2015, que tratava dos acordos de leniência. No entanto, por não ter sido convertida em lei, sua eficácia foi perdida.

Foi somente em dezembro de 2019, com a promulgação da Lei nº 13. 964/2019 (Pacote Anticrime), que o dispositivo passou por uma alteração significativa, passando a permitir de forma clara a resolução consensual das ações de improbidade administrativa. Essa modificação no artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa possibilitou a realização de acordos de não persecução civil, prevendo que as partes possam solicitar ao juiz a suspensão do prazo de contestação por até noventa dias para negociação.

Acompanhando a tendência da doutrina e da jurisprudência, a Lei nº 14. 230/21 ampliou as situações em que é possível celebrar um acordo. Agora, essa possibilidade

se estende ao período de investigação sobre a prática de ilícitos, durante a tramitação da ação de improbidade ou, ainda, no momento da execução da sentença condenatória.

Os acordos de não persecução cível (ANPC) passaram a ser firmados exclusivamente com o Ministério Público. No entanto, há de se considerar que o ato de improbidade lesa diretamente um ente administrativo, ao qual deverão retornar eventuais valores subtraídos do erário (art. 17-B, inciso II, da LIA), é crucial que essa pessoa jurídica de direito público tenha a oportunidade de intervir no processo de negociação, especialmente para opinar sobre o recebimento desses valores. Outrossim, o Poder Judiciário não pode interferir nas negociações, limitando-se à legalidade ou desproporcionalidade das penalidades.

Vale destacar que, ao contrário dos diplomas normativos já estabelecidos que regulamentam os acordos de colaboração e leniência, as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) não especificam o tipo ou o grau de colaboração esperado do signatário com as investigações ou com os processos administrativos e judiciais.

Não há menção à obrigatoriedade de identificar outros envolvidos nas infrações, nem à necessidade de fornecer informações ou documentos comprobatórios. De resto, a lei não menciona a exigência de cessar a atividade ímproba investigada, nem de reconhecer a participação no ilícito, ou mesmo de cooperar de maneira plena e contínua com as investigações e processos, apresentando documentos e comparecendo sempre que solicitado.

A única disposição relevante sobre o tema encontra-se no §6º do artigo 17-B da LIA, que permite explícita e formalmente que os acordos celebrados incluam medidas de adequação voltadas às pessoas jurídicas. Essas medidas abarcam a implementação de mecanismos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades, além da aplicação de códigos de ética e conduta e a adoção de boas práticas administrativas. Além disso, o §7º do artigo 17-B da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) estabelece que, caso os signatários descumpram o acordo, ficarão impedidos de firmar novos acordos pelo prazo de 5 (cinco) anos.

A reforma legislativa não estabeleceu se as negociações e o eventual acordo terão um caráter sigiloso ou se serão divulgados publicamente. Contudo, seguindo a linha de outros normativos sobre o tema, parece mais apropriado e recomendado que

as tratativas sejam mantidas em sigilo, enquanto o resultado seja tornado público, salvo situações em que a preservação do sigilo seja fundamental para investigações.

Em razão das mudanças normativas introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a celebração do acordo de não persecução cível deve considerar a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade. É ainda necessário avaliar as vantagens, para o interesse público, de uma solução rápida para o caso. O único limite à negociação estabelecido pelas normas refere-se à eficácia patrimonial do ajuste, que exige o ressarcimento integral do dano e a devolução à pessoa jurídica lesada de qualquer vantagem indevida eventualmente obtida.

A celebração do acordo acarreta como consequência inevitável a não propositura ou a extinção de ações de improbidade que possam existir, com resolução de mérito, o que impede a abertura de novas demandas contra as mesmas pessoas com base nos mesmos fatos. Poderá ocorrer em três ocasiões: no curso da investigação, durante a ação de improbidade ou no momento da execução da sentença. Deve haver a oitiva do ente federativo lesado, a aprovação pelo Ministério Público no prazo de até sessenta dias, e a homologação judicial do acordo. Ficando o agente, proibido de celebrar um novo acordo por cinco anos, em caso de descumprimento.

As recentes alterações na Lei de Improbidade Administrativa exigem do compromitente o que segue: cessar o envolvimento com o ato ilícito; confessar a prática do ato; assumir a responsabilidade pela reparação integral do dano; realizar a transferência não onerosa de bens ou valores obtidos da infração; submeter-se a sanções previstas; aceitar cláusulas de multa por descumprimento; colaborar amplamente com as investigações; e especificar bens que garantam o cumprimento das obrigações.

5 COLABORAÇÃO PREMIADA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Após análise do instituto da Colaboração Premiada, os atos de improbidade administrativa e os acordos de não persecução cível, assim como suas características, chega-se ao ponto mais relevante desse trabalho: a aplicação da colaboração premiada na ação civil pública de improbidade administrativa e os seus limites.

É essencial reconhecer que a ação de improbidade administrativa compõe o sistema punitivo do nosso ordenamento jurídico, o que atrai para ela direitos e garantias típicas do processo penal. A ampliação do instituto da colaboração premiada para o contexto do inquérito civil e das ações de improbidade administrativa permite uma atuação mais organizada do Estado no enfrentamento de atos de improbidade. Com isso, o colaborador passa a demonstrar um maior interesse em colaborar, invertendo sua posição dentro da organização criminosa, e contribuindo para que o Estado obtenha informações que, de outra forma, poderiam escapar à investigação convencional.

Os atos de corrupção se manifestam em diversas áreas do direito, especialmente nos campos administrativo, cível e penal, sendo frequentemente referidos como ilícitos pluriobjetivos. Para seu combate efetivo, a Teoria do Diálogo das Fontes nos instrui sobre a importância de uma força-tarefa multidisciplinar. Essa teoria desenvolvida por Erik Jayme, e trazida ao Brasil por Claudia Lima Marques, propõe que as normas jurídicas, mesmo que pertencentes a ramos jurídicos distintos, não devem se excluir, mas se complementar, (Benvenhu, 2022).

Essa abordagem deve incluir a cooperação com possíveis infratores, permitindo que os instrumentos jurídicos aplicáveis em uma esfera possam ser aproveitados em outra. É fundamental que as normas jurídicas não sejam incompatíveis entre si, mas que, ao contrário, trabalhem em conjunto para garantir uma maior efetividade.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal divulgou um acórdão paradigmático que estabeleceu a tese-resposta ao Tema de Repercussão Geral nº 1043. Em resumo, os ministros do STF, de maneira unânime, reconheceram a constitucionalidade da utilização da colaboração premiada em procedimentos penais para instruir processos de natureza civil, como as ações de improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público, desde que sejam atendidos critérios específicos definidos pela corte.

É importante destacar que, caso haja compartilhamento de informações obtidas por meio de um acordo de colaboração premiada no âmbito penal, esse instrumento, se estabelecido em um contexto ainda investigativo, será trazido ao ambiente cível, iniciando a discussão sobre sua aplicabilidade fora da esfera penal.

Nesse mesmo contexto, se houver aceitação da realização desse acordo em um ambiente cível, os termos do pacto serão discutidos e formalizados. Assim como no inquérito policial ou no procedimento investigatório criminal, esse mecanismo de

coleta de dados, provas e informações segue um rito próprio. Muitas vezes, quando existe uma estrutura mínima de inteligência investigativa por parte do Ministério Público, pode-se instaurar um procedimento paralelo ao processo de investigação penal, visando ao mesmo fato ilícito, abrangendo tanto questões penais quanto aquelas previstas na Lei 8. 429/92.

Embora não haja dependência direta entre esses procedimentos, a inter-relação possibilita a utilização de estratégias investigativas e o compartilhamento de provas, resultando em experiências promissoras no ambiente jurídico.

6 CONSTITUCIONALIDADE DA COLABORAÇÃO PREMIADA NO ÂMBITO CIVIL, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Durante o julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário - ARE 1.175.650, o Ministro Moraes destacou que para assegurar a eficácia no combate à improbidade administrativa, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) deve ser interpretada à luz da evolução do microssistema de proteção ao patrimônio público e ao combate à corrupção, respeitando integralmente o princípio constitucional da eficiência, consagrado no caput do artigo 37 da Constituição Federal. (Brasil, 2023).

O princípio da eficiência, consagrado no caput do art. 37 da Constituição Federal, impõe a todos os agentes públicos, incluindo membros do Ministério Público e magistrados, a responsabilidade de sempre buscar o bem comum. Isso deve ser feito por meio do exercício de suas funções de maneira imparcial, neutra e transparente, buscando eficiência e evitando a burocracia. Dessa forma, devem priorizar a qualidade e adotar critérios legais e éticos que assegurem a melhor utilização dos recursos públicos. Com essa abordagem, evitam-se desperdícios e assegura-se uma maior rentabilidade social na atuação jurisdicional e na efetiva prestação de serviços judiciários, (Brasil, 2023).

O julgamento foi concluído em 2023 e pacificou a questão ao reconhecer a constitucionalidade da colaboração premiada em ações de improbidade, desde que observadas diretrizes como a homologação judicial, a presença de provas além das declarações do colaborador e o ressarcimento integral do dano. Isso reflete uma posição aberta: aceita os argumentos propostos à eficiência e à recuperação do erário,

mas impõe limites para atender às preocupações com a legalidade e a proteção do patrimônio público.

6.1 Caso concreto

No contexto do processo original que resultou no recurso extraordinário com agravo (ARE) em análise, o Ministério Público do Paraná ingressou com uma ação civil pública visando atos de improbidade administrativa. Nessa ação, foi solicitada a indisponibilidade dos bens de todos os réus, exceto para aqueles que haviam celebrado um acordo de delação premiada. Para estes últimos, a única exigência foi o reconhecimento da prática de atos de improbidade, sem a imposição de penalidades, utilizando-se dos instrumentos previstos no artigo 4º, §4º, da Lei 12. 850/13, em conjunto com os artigos 16 e 17 da Lei 12. 846/13.

Um dos réus, que não havia participado do acordo de delação, contestou a constitucionalidade da ação, argumentando que a colaboração premiada não poderia ser utilizada nesse contexto, uma vez que tal prática não seria aceita pelo ordenamento jurídico e poderia infringir os parágrafos 4º e 5º do artigo 37 da Constituição Federal.

O Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto condutor, ressaltou a constitucionalidade da medida, destacando sua importância na coleta de provas em casos de improbidade administrativa. Ele argumentou que essa abordagem garante a proteção eficaz do patrimônio público, assegurando a legalidade e a moralidade administrativa. Dessa forma, a medida cumpre seu objetivo central de demonstrar a veracidade dos delitos acusados (Brasil, 2023).

Para Alexandre de Moraes, relator, é viável a utilização de acordos de colaboração premiada na esfera da improbidade administrativa. No entanto, segundo o ministro, não é admissível a negociação do valor dos danos ao patrimônio público

Edson Fachin alinhou-se com Moraes em quase todos os aspectos de sua tese, exceto no terceiro ponto. O ministro acredita que a utilização da colaboração premiada em ações civis públicas por atos de improbidade está em conformidade com a Constituição. No entanto, para ele, não é necessária a participação da pessoa jurídica interessada; basta apenas uma comunicação.

Luís Roberto Barroso também se posicionou de forma semelhante, argumentando que não há fundamento para excluir acordos de colaboração em processos de natureza civil, especialmente aqueles que envolvem improbidade administrativa. Assim, o ministro afirmou que a celebração de acordos de colaboração premiada pelo Ministério Público em ações civis públicas por atos de improbidade administrativa é legítima.

Em seu breve voto, Rosa Weber destacou que, uma vez estabelecido que o acordo de colaboração premiada terá efeitos em todas as esferas judiciais, a conduta adotada pelo Ministério Público do Paraná é, portanto, lícita. Ela afirmou: "A extensão dos efeitos da colaboração premiada para todas as esferas judiciais é constitucionalmente válida."

Por sua vez, o ministro Dias Toffoli, seguindo o raciocínio do relator, concluiu que não existe obstáculo constitucional ou legal para a aceitação do acordo de colaboração premiada em ações civis por improbidade administrativa, desde que sejam atendidas três condições: (i) todas as exigências para a homologação do acordo sejam cumpridas, conforme estipulado na lei 12. 850/13; (ii) a obrigação de ressarcimento integral do dano ao erário seja mantida, caso haja; e (iii) a participação da pessoa jurídica interessada seja garantida, especialmente em situações de dano comprovado ao erário.

O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.043 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese:

> É constitucional a utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, observando-se as seguintes diretrizes: (1) Realizado o acordo de colaboração premiada, serão remetidos ao juiz, para análise, o respectivo termo, as declarações do colaborador e cópia da investigação, devendo o juiz ouvir sigilosamente o colaborador, acompanhado de seu defensor, oportunidade em que analisará os seguintes aspectos na homologação: regularidade, legalidade e voluntariedade da manifestação de vontade, especialmente nos casos em que o colaborador está ou esteve sob efeito de medidas cautelares, nos termos dos §§ 6º e 7º do artigo 4º da referida Lei 12.850/2013; (2) As declarações do agente colaborador, desacompanhadas de outros elementos de prova, são insuficientes para o início da ação civil por ato de improbidade; (3) A obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização; (4) O acordo de colaboração deve ser celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e devidamente homologado pela autoridade judicial; (5) Os acordos já firmados somente pelo Ministério Público ficam preser-

> vados até a data deste julgamento, desde que haja previsão de total ressarcimento do dano, tenham sido devidamente homologados em Juízo e regularmente cumpridos pelo beneficiado. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023. (Brasil, 2023).

7 A COLABORAÇÃO PREMIADA COMO INSTRUMENTO DA JUSTIÇA CONSENSUAL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E RECONHECIMENTO JURISPRUDENCIAL

O combate à corrupção no Brasil passou por um notável processo de evolução institucional nas últimas décadas, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que, no § 4º do artigo 37, previu expressamente as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. Esse dispositivo serviu como base para a edição da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que, em sua redação original, adotava uma postura estritamente punitiva, vedando qualquer espécie de transação ou acordo com os agentes envolvidos.

Contudo, a partir da Reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, a LIA foi substancialmente alterada, com a inclusão expressa de mecanismos consensuais no tratamento de atos ímprobos. A modificação do texto legal incorporou o espírito da chamada “justiça negociada”, viés esse que vem se consolidando no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de maior celeridade, efetividade e racionalidade no exercício da jurisdição.

A abertura da Lei de Improbidade à lógica da consensualidade se alinha à terceira onda renovatória do acesso à justiça, conforme categorizado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Essa fase do movimento buscou não apenas ampliar o acesso ao Judiciário, mas também incentivar a utilização de meios alternativos de solução de conflitos, como os acordos administrativos e judiciais, voltados à resolução célere e eficiente dos litígios. Nesse sentido, a colaboração premiada surge como relevante ferramenta de obtenção de prova e responsabilização de agentes públicos e privados envolvidos em atos de corrupção sistêmica.

Do ponto de vista jurisprudencial, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vêm reconhecendo a aplicabilidade da colaboração premiada também no âmbito da ação civil por improbidade administrativa. No julgamento do ARE 1.255.251, com repercussão geral reconhecida, o STF firmou tese pela constitucionalidade da utilização da colaboração premiada, nos termos da

Lei 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, fixando diretrizes.

Dessa forma, a introdução da colaboração premiada na LIA não apenas representa uma modernização legislativa, mas também se insere em um contexto mais amplo de fortalecimento da justiça negocial no Brasil. A consensualidade, hoje reconhecida também na seara do direito administrativo sancionador, contribui para a proteção mais eficiente do patrimônio público e da moralidade administrativa, sem afastar o devido processo legal e os controles próprios da atuação estatal.

7.1 Limites da Colaboração Premiada na Ação de Improbidade Administrativa: Análise Comparativa com a Ação Penal

A consolidação da colaboração premiada como instrumento válido no combate à improbidade administrativa, conforme visto no tópico anterior, representa significativo avanço rumo à modernização da atuação estatal. Contudo, a transposição de um instrumento originalmente penal para a esfera cível-sancionatória exige cautela, especialmente diante das diferenças estruturais, principiológicas e teleológicas entre a ação penal e a ação de improbidade administrativa.

No processo penal, a colaboração premiada é expressamente regulamentada pela Lei nº 12.850/2013, constituindo-se como um meio de obtenção de prova e uma forma de política criminal destinada à desarticulação de organizações criminosas. Os limites e benefícios possíveis estão claramente definidos em lei, podendo abranger desde a redução de pena até o perdão judicial, conforme a relevância e efetividade da colaboração. Trata-se de uma lógica que reconhece o papel estratégico do colaborador na persecução penal, com forte componente utilitarista.

Na ação de improbidade, por outro lado, a aplicação da colaboração premiada deve observar não apenas os contornos da Lei nº 12.850/2013, mas também os princípios próprios da tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa. A LIA, mesmo após a reforma de 2021, não permite, por exemplo, a transação sobre o dever de ressarcimento integral ao erário, o que representa um importante limite material à negociação. A lógica aqui não é apenas repressiva, mas também reparatória, voltada à recomposição do dano causado ao poder público, o que impõe restrições à liberdade de negociação presente na seara penal.

Ademais, enquanto a colaboração premiada no processo penal pode ter efeitos imediatos e produzir, por si só, o arquivamento da persecução, no âmbito da improbidade, mesmo acordos homologados judicialmente não eximem o agente de sua responsabilidade patrimonial, podendo haver negociações apenas quanto ao modo e às condições de pagamento. Tal característica reforça o caráter indisponível de certos interesses públicos, e evidencia que a colaboração premiada no campo civil-sancionatório não possui amplitude idêntica àquela conferida na esfera penal.

Outro limite relevante diz respeito ao efeito vinculante da colaboração premiada na improbidade administrativa. O STJ, ao vedar a reabertura de processos contra colaboradores que já firmaram acordos válidos e homologados, impõe uma importante restrição à atuação do Ministério Público, reafirmando o princípio da segurança jurídica. Essa vedação, porém, não implica impunidade, mas sim respeito ao pacto celebrado nos moldes legais, cuja eficácia vincula as partes e limita a rediscussão de fatos já tratados consensualmente.

Ainda é importante destacar que a colaboração premiada não pode ser o único fundamento para o ajuizamento da ação de improbidade, segundo decisão do STF. Exige-se corroboração por outros elementos de prova, reforçando a necessidade de que os instrumentos negociais, mesmo no combate à corrupção, observem o devido processo legal e os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Em síntese, a análise comparativa entre os dois regimes jurídicos demonstra que, embora a colaboração premiada seja compatível com ambos, seus efeitos, finalidades e limites são profundamente distintos. No processo penal, prevalece a lógica da eficiência repressiva; na improbidade administrativa, a primazia recai sobre a defesa do patrimônio público e o resguardo do interesse coletivo, o que justifica uma aplicação mais contida e controlada do instituto.

8 RESULTADOS E DISCURSÕES

A análise realizada evidencia que, embora originalmente concebida como instrumento de combate ao crime organizado, a colaboração premiada pode ser aplicada nas ações de improbidade administrativa, desde que observados os limites impostos pela legislação vigente e pela interpretação jurisprudencial. As reformas introduzidas pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) e pela Lei nº 14.230/2021 ampliaram o

espaço para a justiça negociada na esfera cível, viabilizando o Acordo de Não Persecução Cível, mas sem regulamentações diretamente a colaboração premiada na Lei de Improbidade Administrativa.

O julgamento do Tema 1043 pelo Supremo Tribunal Federal reconhece a constitucionalidade desse instituto em ações cíveis, desde que atendidas condições como homologação judicial, corroboração das declarações por provas independentes e ressarcimento integral do dano ao erário. Tais critérios evidenciam o desafio de equilibrar a eficiência na investigação de atos ímprobos com a observância de princípios constitucionais, como legalidade e moralidade administrativas.

A pesquisa aponta que a colaboração premiada facilita a obtenção de informações e a recuperação de recursos públicos em casos complexos de corrupção, mas sua aplicação sem diretrizes claras pode gerar insegurança jurídica. Em comparação com o âmbito penal, onde o instituto possui especificações específicas, sua adaptação ao contexto cível exige maior rigor judicial para evitar negociações que comprometam o interesse público, especialmente no que diz respeito ao ressarcimento do erário.

A lógica reparatória da improbidade administrativa, distinta da repressiva penal, impõe limites à transação sobre danos patrimoniais, reforçando a proteção do patrimônio público. Os resultados sugerem que a colaboração premiada fortalece o microssistema anticorrupção, mas sua eficácia depende de regulamentação legislativa precisa e de coordenação entre Ministério Público e Judiciário.

A discussão destaca a necessidade de harmonizar a celeridade investigativa com a garantia de direitos fundamentais, garantindo que o instrumento contribua para a tutela do erário sem desrespeitar os fundamentos do direito sancionador com o âmbito penal, onde o instituto possui especificações específicas, sua adaptação ao contexto cível exige maior rigor judicial para evitar negociações que comprometam o interesse público, especialmente no que diz respeito ao ressarcimento do erário.

9 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar os limites da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa, especialmente após as modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021. A pesquisa demonstrou que, embora esse ins-

trumento seja reconhecido por sua eficácia no processo penal, sua aplicação na esfera da improbidade administrativa ainda levanta questionamentos jurídicos relevantes.

Foi possível observar que a colaboração premiada precisa ser cuidadosamente adaptada ao processo civil sancionador, respeitando os princípios que regem a ação de improbidade, como a legalidade, o devido processo legal e a moralidade administrativa. A jurisprudência do STJ tem buscado consolidar entendimentos sobre o tema, mas ainda há lacunas que exigem atenção dos operadores do Direito.

Do ponto de vista científico, este trabalho contribui ao reunir e analisar a doutrina e os entendimentos judiciais sobre o tema, oferecendo subsídios para a compreensão dos limites e possibilidades da colaboração premiada nesse contexto. No aspecto social, a pesquisa reforça a importância de garantir que os acordos processuais sejam utilizados de forma responsável e dentro dos parâmetros legais, assegurando a proteção do interesse público.

Por fim, espera-se que este estudo incentive novas reflexões sobre os instrumentos consensuais no direito administrativo sancionador, contribuindo para uma aplicação mais segura e equilibrada da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Gabriel Coimbra Rodrigues; FALCO, Giuseppe Cammilleri. **Efeitos e vícios do acordo de colaboração premiada**. Consultor Jurídico – ConJur, set. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-set-01/opiniao-efeitos-vicios-acordo-colaboracao-premiada/. Acesso em: 3 abr. 2025.

BARBOSA, Renato K. Corrupção e Dano Social: **Análise da Responsabilidade Civil Inclusive na Nova Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo**: Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786556276328. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276328/. Acesso em: 08 mar. 2025.

BENVENHU, Ricardo. **Improbidade Administrativa: O acordo de não persecução cível e a tutela dos direitos indisponíveis pelo Ministério Público**. Londrina, 2022. Disponível em:< https://repositorio.uel.br/items/8d740f37-9b2b-44e4-b403-3f36c76edfb1> Acesso em 29 mar. 2025.

BORGES, Dândi Jesus Leite. **Colaboração premiada: evolução normativa e questões jurídicas relevantes**. Brasília-DF, 2016: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-CONAMP. Disponível em: https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/artigos/colaboracao-premiada-evolucao-normativa-e-questoes-jurídicas-relevantes.html . Acesso em: 6 abr. 2025

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Lei de improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Lei de Organização Criminosa**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em 15 mar. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 5508. STF** decide que delegados de polícia podem firmar acordos de colaboração premiada – Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382031>. Acesso em 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal**. Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.175.650**, Paraná. 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). Recorrente: Milton Antônio de Oliveira Digiácomo. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1043. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Colaboração premiada: os entendimentos mais recentes sobre o acordo entre Estado e investigado***.* Brasília, 4 dez. 2022. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/04122022-Colaboracao-premiada-os-entendimentos-mais-recentes-sobre-o-acordo-entre-Estado-e-investigado.aspx. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **É inviável ação de improbidade para reconhecer ato ilícito objeto de acordo de colaboração premiada.** (processo sob segredo de justiça). Brasília-DF, 2025. Disponível em < https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/21032025-E-inviavel-acao-de-improbidade-para-reconhecer-ato-ilicito-objeto-de-acordo-de-colaboracao-premiada.aspx> Acesso em 05 mar. 2025.

CALLEGARI, André L. Série IDP - **Colaboração premiada.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p. CAPA. ISBN 9788553612420. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553612420/. Acesso em: 16 fev. 2025.

CARNEIRO, Gilmar Ferreira Mendes, Rafael de A. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. (Coleção IDP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. Capa. ISBN 9786556276649. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276649/. Acesso em: 08 mar. 2025.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21.** 2. ed. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. pág.11. ISBN 9786556279404. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279404/. Acesso em: 16 fev. 2025.

PAULINO, Galtiênio da Cruz**. Efeitos jurídicos da rescisão do acordo de colaboração premiada**. Revista Científica do CPJM, [S. l.], v. 2, n. 06, 2023. Disponível em: < https://rcpjm.cpjm.uerj.br/revista/article/view/203>. Acesso em: 8 mar. 2025.

DIAS, Laercio Fidelis; ALONSO, Ricardo Pinha; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. **Novos direitos na contemporaneidade.** São Paulo: Cultura Acadêmica, v.1, 2021. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=koc4EAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 15 mar. 2025.

GALDINO, Carlos Alberto. **Colaboração Premiada: os poderes e os limites do juiz na formação do acordo**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2024.

GULLO, Felipe R. **Improbidade Administrativa: análise econômica.** São Paulo: Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556279640. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279640/. Acesso em: 08 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO (IDP). **Acordo de colaboração premiada: entenda o que é e como funciona**. Brasília, 2022. Disponível em: https://direito.idp.edu.br/idp-learning/direito-penal/acordo-colaboracao-premiada/. Acesso em: 8 mar. 2025.

JESUS, Damásio de. **Estágio atual da "delação premiada" no Direito Penal Brasileiro**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiros, 2006. Disponível em: < https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2764825/Damasio_de_Jesus.pdf>. Acesso em: 8 de mar.2025.

KHALIL, Enzo Guilherme Edwards de Medeiros. **O Instituto da Colaboração Premiada mediante as ações por ato de improbidade administrativa.** São Paulo, 2022. Disponível em < https://dspace.mackenzie.br/items/17cc09cd-1cfa-4621-a736-6cf243234937/full>. Acesso em 16 mar. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação Criminal Especial Comentada**. Volume único. 8ª edição. Salvador/BA. Ed. Juspodvum, 2020. Disponível em:< https://archive.org/details/2020-renato-brasileiro-legislacao-criminal-especial-comentada/page/n780/mode/1up?q=distin%C3%A7%C3%A3o+entre+colabora%C3%A7%C3%A3o&view=theater> Acesso em: 30 mar. 2025.

LINS, Aniello Aufiero, J. **Do Combate à Improbidade Administrativa** - 2ª Edição. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. pág.101. ISBN 9786556270135. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556270135/. Acesso em: 05 abr. 2025.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. pág.353. ISBN 9786559645367. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645367/. Acesso em: 16 mar. 2025.

PEZZOTTI, Olavo E. **Colaboração Premiada.** São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. pág.12. ISBN 9788584936458. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584936458/. Acesso em: 16 fev. 2025.

PINHEIRO, Ricardo Henrique Araújo. **Aspectos gerais do acordo de colaboração premiada**. Migalhas, 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/304382/aspectos-gerais-do-acordo-de-colaboracao-premiada. Acesso em: 8 mar. 2025.

VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Almedina, 2023. E-book. pág.91. ISBN 9786556279459. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279459/. Acesso em: 08 mar. 2025.

VIEIRA, Yan Renatho Silva. **Colaboração premiada: conceito, natureza jurídica e principais aspectos**. Jusbrasil, 20 jul. 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/colaboracao-premiada-conceito-natureza-juridica-e-principais-aspectos/479805911. Acesso em: 8 mar. 2025.