

FGV Direito SP
MESTRADO PROFISSIONAL
EM DIREITO

A COLABORAÇÃO PREMIADA EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
FILIPE HENRIQUE VIEIRA DA SILVA
R.A.: 346729

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito
SP, como trabalho final do crédito
“Metodologia de Pesquisa Jurídica
Profissional”.

I. Tema, contexto e delimitação de escopo

A pesquisa proposta visa examinar e explorar a viabilidade técnica e prática de o Ministério Público entabular acordo de colaboração premiada e transação de direitos indisponíveis em ações de improbidade administrativa. Abordagem que está inserida num contexto de deflagração de operações e frentes de trabalho, visando o combate aos inúmeros casos de corrupção na Administração Pública que, quase que diariamente, são noticiados pelos meios de comunicação.

Observa-se, na prática diária, que o Ministério Público vem adotando de maneira exitosa o instituto jurídico da delação premiada em processos penais que versam sobre casos de corrupção. Todavia, em casos de Ação de Improbidade administrativa, que na maioria das vezes possuem o mesmo fim de sancionar e coibir a prática de atos lesivos a direitos transindividuais, coletivos e indisponíveis, a prática tem demonstrado uma resistência imotivada por parte do judiciário.

Transações que possuem o mesmo objetivo, qual seja, busca realizar um acordo com o acusado para que o mesmo contribua com a investigação e lhe seja aplicada uma pena menos severa da que a lei comina, muitas vezes tem encontrado desarrazoada resistência nos tribunais.

Nesse passo, oportuno salientar que a lei de improbidade administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992), foi interpretada, por muitos anos, como a previsão expressa da vedação para prática de tais acordos em ações de improbidade. Contudo, com o advento da lei de mediação (Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015), observou-se a mudança completa de tal paradigma, o que deveria ser acompanhado pelos julgadores.

Com isso, o objetivo do trabalho será voltado a análise das situações em que poderá o Ministério Público, objetivando a solução de casos complexos de improbidade administrativa, entabular acordo de colaboração premiada em Ações de Improbidade.

II. Modelo de pesquisa e fontes e métodos de investigação

O modelo adotado será o exploratório de práticas jurídicas. Dessarte, conveniente ressaltar que o tema é controvertido na doutrina e jurisprudência e voltou a ser discutido mais fervorosamente em razão da alteração legislativa supracitada.

Inicialmente, será proposta uma análise aprofundada dos instrumentos que versam sobre o tema, bem como da jurisprudência dos tribunais (notadamente, Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Justiça estaduais). Com isso, pretendemos analisar o embasamento legal para a adoção de tal prática jurídica, quais as resistências criadas e as consequências trazidas por tal resistência.

Por conseguinte, o objetivo é explorar e delimitar os riscos que a colaboração premiada traria para a persecução dos atos de improbidade em sede de ação própria, de modo a traçar ponderações acerca de tais riscos e também apontar possíveis soluções que os neutralizem ou diminuam.

Dessa maneira, pretendemos delimitar (i) aspectos legais e jurídicos que autorizem a prática da delação em casos de improbidade administrativa (ii) os riscos inerentes à adoção dessa prática e soluções para que estes não se transformem em barreiras.

Para alcançarmos o resultado esperado, a pesquisa contemplará: (i) análise da jurisprudência nacional sobre questões relacionadas ao tema, (ii) análise da legislação relevante sobre o tema e (iii) pesquisa bibliográfica (nacional e estrangeira).

III. Problemas e quesitos

Como se viu, a proposta de pesquisa tem como alvo a identificação de viabilidade jurídica, benefícios e riscos da adoção da colaboração premiada em casos de improbidade administrativa. Assim, a pesquisa terá por objetivo responder as seguintes questões:

- Existe amparo legal, jurídico e jurisprudencial para que instituto da colaboração premiada possa ser utilizado nos casos de Improbidade Administrativa?
- Em que medida os acordos de colaboração premiada celebrado em sede de processos penais podem ter validade em Ações de Improbidade?
- Quais seriam os riscos e benefícios gerais e específicos trazidos pela ampliação da utilização da colaboração premiada em casos de Improbidade?
- Existe algum tipo de fomento à celebração de tais acordos por parte do Ministério Público? Se sim, quais? Em caso negativo, quais seria as melhores práticas para tanto?
- Há necessidade de adequação legislativa ou de interpretação jurisprudencial para conferir maior proteção aos participantes de um acordo de colaboração celebrado em sede de Ação por ato de improbidade administrativa?

IV. Justificação da relevância prática e do potencial inovador

Na maioria das vezes, atos de improbidade envolvem uma grande cadeia de agentes, bem como uma complexa estrutura com características piramidais (mentores da fraude no topo e muitos subordinados na base da pirâmide). Assim, dada a elevada profissionalização de seus autores e o grande número de envolvidos nos atos administrativos utilizados como meio para os fins ímprobos, os principais autores podem ficar impunes ante a ausência de provas e a impossibilidade de obtenção de confissões importantes acerca das práticas ocorridas em determinado caso concreto.

Acontece que, apesar do incontestável crescimento do uso da delação premiada em casos penais que envolvam crimes contra a administração, ainda há muita insegurança quanto a sua aplicabilidade em casos de improbidade administrativa.

Ressalte-se que os importantes resultados oriundos das muitas operações policiais e do Ministério Público são em virtude da adoção do instituto da “delação premiada” (art. 4o, §16, da Lei n. 12.850 de 2 de agosto de 2013). Instituto que possui características muito parecidas com o que se pretende aplicar nas ações de improbidade administrativa através do presente estudo.

Ademais, se na própria ação penal, que é a responsável por reprimir os atos mais graves, é possível se formalizar acordos de delação, por qual razão não se poderia solucionar uma ação de improbidade administrativa com a transação?

V. Familiaridade com o objeto, acessibilidade de informações e envolvimento pessoal

Minha prática profissional diária é bastante próxima ao tema proposto. Atualmente ocupo cargo de direção no Departamento de Assuntos Jurídicos” da Câmara de Vereadores de Piracicaba, tendo também atuado como advogado em diversos casos de Improbidade envolvendo políticos locais. Dessa forma, ações de improbidade administrativa, especificamente envolvendo a administração pública municipal, fazem parte do meu cotidiano enquanto operador do direito.

Tal fato faz com que eu tenha necessidade de acesso quase que diário às mais variadas formas de pesquisa. Seja pelo acesso a doutrina, materiais acadêmicos ou literatura geral, seja pela busca de amparo jurisprudencial e de experiências de direito comparado a serem utilizadas em defesas e produtos escritos para fins profissionais.

VI. Indicação de literatura especializada e obras de referência

ANDRADE, F. C. M.; PAVIONE, L. dos S. Improbidade Administrativa. Salvador: JusPODIVM, 2010.

CARVALHO, M. Manual de Direito Administrativo. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Manual de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: L. Juris, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

FAZZIO JÚNIOR, W. Improbidade Administrativa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. Improbidade Administrativa. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MATTOS, M. R. G. Delação premiada não serve para fins admissibilidade de ação de improbidade administrativa. Rio de Janeiro, dez. 2014.

MAZZA, A. Manual de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NICHEL, A. Afinal, o que muda com a lei anticorrupção. Jornal Gazeta do Povo, [S.l], ago. 2014.

OSÓRIO, F. M. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. Revista de Doutrina da 4a Região, Porto Alegre, n.50, out. 2012.

SANTOS, F. M. de S. (Org.); BOLZAN, F. (Org.). Leituras Complementares de Direito Administrativo. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2010.

SCATOLINO, G.; TRINDADE, J. Manual de Direito Administrativo. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

