

## O ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### LENIENCE AGREEMENT ON ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW

Tassiane Castamann Algayer

**Resumo:** O presente artigo expõe um panorama a respeito da corrupção e a improbidade administrativa, a relação da atividade pública com a corrupção sistêmica. Pós Constituição Federal, formou-se campo fértil para o surgimento da Lei 8.429/1992, que passou a prever diversas condutas ilícitas cometidas em detrimento à Administração Pública. Apesar da Lei 8.429/1992 (LIA), são tecidas considerações preliminares acerca da norma, seu conceito, sua natureza jurídica e suas espécies. Mais adiante é apresentado assunto de maior complexidade, a possibilidade de celebração de acordo de leniência, instituto previsto na Lei 12.846/2013 (LAC), perante a ótica dos conjuntos de ilícitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

**Palavras-chave:** Acordo de leniência. Corrupção. Lei Anticorrupção. Lei de Improbidade Administrativa.

**Abstract:** This paper presents an overview of corruption and administrative improbity, the relationship between public activity and systemic corruption. After the Federal Constitution, a fertile ground was formed for the emergence of Law 8.429/1992, which began to provide for various unlawful conduct committed to the detriment of the Public Administration. Despite Law 8.429/1992 (LIA), preliminary considerations are made about the norm, its concept, its legal nature and its species. More complex subject is presented below, the possibility of entering into a leniency agreement, instituted by Law 12.846/2013 (LAC), from the perspective of the illicit sets provided for in the Administrative Improbity Law.

**Keywords:** Leniency Agreement. Corruption. Anti-Corruption Law. Administrative Improbity Law.

## 1 INTRODUÇÃO

A atividade pública está intimamente relacionada com a corrupção sistêmica. Ao longo da história, percebe-se que usurpação ao bem público se recorta em um cenário de tolerância e de relativa institucionalização no âmbito de governos e regimes. Apesar de a corrupção ter se transformado na segunda natureza do desempenho da máquina de poder, a corrupção em si mesma, não corrompe, pois, a funcionalidade aparente do sistema. A burla é o que cria congenitamente a dupla malícia do crime, no violar a norma sob as aparências do contrário. Nesse contexto, a busca pela moralidade se fez, no âmbito do exercício das funções públicas.

O advento da Constituição Federal de 1988 possibilitou que houvesse terreno fértil para que, pouco tempo depois, fosse criada uma lei que fizesse frente às diversas condutas ilícitas cometidas em detrimento à Administração Pública. A chamada Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, passou a descrever um conjunto de atos de improbidade: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, atos que atentam contra os princípios da Administração Pública e, mais recentemente, os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Em 2013, foi editada a chamada Lei Anticorrupção, que passou a integrar, juntamente com a Lei de Improbidade Administrativa, o microsistema processual de tutela coletiva da probidade administrativa. A Lei nº 12.846/2013 passou a prever um importante instrumento para apuração de atos ilícitos contra a administração pública, o acordo de leniência.

O fundamento do acordo de leniência, como da popular delação premiada, reside, em ambos os casos, no comprometimento do acusado em compactuar com as investigações do ato criminoso do qual participou. Ocorre que os benefícios sancionatórios concedidos ao infrator, envolve, muitas vezes, imunidade em relação a determinadas sanções. Não por outra razão, esses acordos levantam dúvidas teóricas à luz dos princípios do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, principalmente no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, cujo texto legal, veda expressamente a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade. Tem-se por controverso o alcance e o real sentido do dispositivo.

Assim, busca-se, no deslinde do presente artigo, sanar as dubiedades em torno da possibilidade de celebração de acordo de leniência, instituto previsto na Lei 12.846/2013, perante os ilícitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, considerando que a possibilidade de qualquer modulação de penas dos agentes em colaboração, pode vir a implicar na reparação da ordem jurídica violada, do dano ao erário e o conseqüente desmonte dos respectivos esquemas ilícitos.

## **2 A CORRUPÇÃO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Coexiste a atividade pública com a corrupção sistêmica. De fato, a corrupção é um fenômeno permanente e latente na estrutura do poder estatal e que alcançou uma amplitude sem precedentes, a tal ponto que passou a ser havida como algo normal, corriqueiro e inerente ao exercício das funções públicas.

No que se refere à corrupção, o traço mais característico é a usurpação ao bem público, em diferentes graus de intensidade, contudo, conforme assevera Salomão (2000, p. 273) “[...] há dúvidas quanto ao seu exato conceito, sua evolução ao longo da história, sua natureza e suas exatas conseqüências sobre o tecido social”. O certo é que “[...] ao longo da vida dos governos e dos regimes, a corrupção se recorta num contexto de tolerância e sempre de relativa institucionalização, que é parcela da vigência ou solidez, de fato, das realidades do poder”. (BRASÍLIA, 1994, p. 10)

Em vista disso, a corrupção na administração pública brasileira vem sendo objeto de atenção há muitos anos. Esclarece Salomão (2000, p. 213) que:

“[...] são vários os momentos em nossa história, remota e recente, em que a opinião pública foi chamada a expressar-se diante de casos concretos de fraude ao Erário. A luta contra a corrupção no serviço público serviu de mote para campanhas eleitorais e, até, para a quebra da ordem constitucional. Para lembrar alguns desses momentos, situando-nos apenas no pós-guerra, basta citar a campanha de Jânio Quadros (1961), o movimento militar (1964) e a campanha de Fernando Collor (1989) [...]”.

Recentemente, de conhecimento nacional, a maior iniciativa de combate à corrupção da história do Brasil, se deu no âmbito da operação Lava Jato, iniciada

em março de 2014. A operação investigou crimes do colarinho branco<sup>1</sup>, praticados por políticos e empreiteiros, envolvendo os delitos de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida.

A corrupção em si mesma, não corrompe, pois, a funcionalidade aparente do sistema, apesar de a corrupção ter se transformado na segunda natureza do desempenho da máquina de poder, infletida ao favorecimento e não à promoção, a mesma:

“[...] mantém toda a presunção do comportamento conforme a norma, mas, exatamente, para a negociação de sua infringência, quando não realiza de logo, no específico interesse do governante. É o que cria congenitamente a dupla malícia do crime, no violar a norma sob as aparências do contrário e ao criar-se uma franquia de acesso às vantagens públicas, em benefício próprio ou terceiro”. (BRASÍLIA, 1994, p. 9)

A busca pela moralidade no exercício das funções públicas, portanto, não é recente. “[...]Tampouco são novos os problemas criados pela corrupção em um país como o Brasil, onde durante muitos anos a *res publica* foi tratada como uma verdadeira *casa nostra*”. (HARGER, 2015, p. 1). Por certo, é preciso reconhecer que diversas são as:

“[...] imbricações no seio da organização do Estado, nas quais se localizam esses desvios internos do cumprimento da função pública, da condução da própria mecânica legislativa à de licitação da obra pública, da adjudicação de bens do patrimônio governamental a todas as formas de negociabilidade dos contratos e obrigações dos governantes. (COMISSÃO, 1994, p. 10).

---

<sup>1</sup> O termo “crime do colarinho branco” foi criado por Edwin Sutherland, em 1940, quando publicou na revista *American Sociological Review*, o artigo intitulado: “White Collar Criminality”. Sutherland era reconhecido por seus estudos em criminologia, e introduziu uma interessante variável em seus estudos, a associação do crime ao grau de pobreza e riqueza. O termo “White Collar Crime” teve o intuito de dar ênfase à posição social dos agentes criminosos, e que na visão do autor, seria o fator determinante do tratamento diferenciado despendido a esses agentes. Sutherland trouxe ao campo da criminologia o estudo dos comportamentos dos empresários, dos homens de negócios e políticos como os autores de crimes profissionais e econômicos. Tratava-se de uma nova categoria não convencional de crimes, distinguindo-se das demais por sua autoria diferenciada, pessoas da alta classe social e que possuíam grande respeito perante a sociedade e que normalmente detinham o poder político ou econômico nas mãos. A sociedade, de certa forma, ignora que nas classes sociais econômicas mais altas existam pessoas que se comportem de forma criminosa, pois são detentoras do poder econômico e muitas vezes são vistas acima de qualquer suspeita. (Disponível em: <<https://millenavboas.jusbrasil.com.br/artigos/179793130/analise-doutrinaria-dos-crimes-do-colarinho-branco>> Acesso em: 16 set. 2019)

Sobretudo, é preciso distinguir que, em que pese a corrupção ser uma palavra designada para qualquer ato que traga prejuízos à Administração Pública, os conceitos de corrupção, improbidade administrativa e crimes contra a administração pública, diferem entre si. Isso porque um mesmo cidadão pode vir a responder administrativamente, perante a justiça cível e nos termos da lei penal. No caso de uma fraude à licitação, o servidor público pode ser condenado administrativamente, em um processo administrativo interno do órgão a qual pertence, por improbidade administrativa, na esfera cível e por crime contra a administração pública, na esfera criminal.

No que se refere à improbidade administrativa, conforme disciplina Carvalho (2019, p. 41) foi a Constituição Federal de 1988 que se encarregou de utilizar pela primeira vez a expressão, fazendo-o em dois dos seus dispositivos, a saber: art. 15, inv. V e art. 37, § 4º. A partir de então, configurou-se a possibilidade de cassação de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, àqueles em que praticassem atos de improbidade administrativa, sem prejuízo da ação penal cabível. E foi através dessa exigência, que “[...] começou a nascer um conjunto de regras próprias para disciplinar o funcionamento dos órgãos públicos (Estado e Administração Pública) e para controlar a atuação dos seus integrantes e dirigentes (agentes públicos em geral)”. (SALOMÃO, 2000, p. 149).

Através da Constituição Federal de 1988, surgiram os pressupostos para que, pouco tempo depois, entrasse em pleno vigor uma legislação ordinária dispendo sobre a configuração dos atos que caracterizavam improbidade administrativa, tratando dos processos de apuração e estabelecimento das penalidades cabíveis. Essa legislação está consubstanciada na Lei nº 8.249, de junho de 1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa.

Conforme Osório (2007, p. 198) a Lei de Improbidade Administrativa, inicialmente, foi chamada de lei anticorrupção, mas, na verdade, de acordo com o autor, o objeto da lei é “[...] mais amplo, e inclui a repressão a desonestidade que não se enquadram na categoria sociológica da corrupção e também a ilícitos culposos, derivados da ineficiência administrativa”.

A ideia de probidade administrativa está ligada ao princípio da moralidade (art. 37 da Constituição Federal), na qual é regido o Direito Administrativo. É através deste princípio que Administração Pública se pauta em suas atividades

administrativas, com respeito à lei, mas também aos padrões éticos, de decoro, boa-fé, honestidade, lealdade e probidade. Portanto, a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, já que a moralidade administrativa é composta por regras de boa administração. Não obstante, [...] o conceito de moralidade administrativa se confunde, não raro, com a ideia do procedimento probó, isto é, da probidade administrativa [...]”. (SALOMÃO, 2000, p. 150)

Nas palavras de Carvalho (2019, p. 41), a “[...] improbidade é uma prática desonesta que denota mau-caráter e caminha contra a honradez, a boa-fé, a integridade, o bom caráter e a lisura. É sinônimo de desvio de caráter, de falta de ética e moral [...]”. Ao revés, a probidade é entendida como:

“[...] a honestidade de proceder ou a matéria criteriosa de cumprir todos os deveres que são atribuídos ou cometidos à pessoa” (De Plácido e Silva), é matéria que vem acompanhando a história das instituições públicas. [...] Em outras partes do mundo, em outras épocas, sempre se pensou em uma maneira de correta de se fazer as coisas, inclusive de bem aplicar as leis. E sempre se pensou em exigir mais dessas ideias dos que cuidassem do bem comum, da aplicação da justiça, da gestão dos negócios públicos”. (SALOMÃO, 2000, p. 149).

De uma forma geral, conforme assevera Salomão (2000, p. 152), “[...] há improbidade administrativa quando o agente público produz ato que causa dano ao erário, ou quando se locupleta ou permite que terceiros se locupletem, ou quando fere princípio fundamental do direito positivo”.

Contudo, a forma imprecisa de aplicação da Lei de Improbidade ostenta aspectos negativos, a banalização da referida lei acarreta o uso indiscriminado de ações de improbidade, podendo até mesmo inibir a atividade administrativa, visto que uma equívoca imputação de improbidade a um agente público honesto pode acarretar danos irremediáveis, em razão da conotação infamante e pela violência das medidas cautelares. Esclarece Harger (2015, p. 1) que “[...] atualmente pode-se identificar uma crença velada, porém forte, de que todos os funcionários públicos são corruptos ou ladrões [...]”. O fato é que, atualmente, “[...] quaisquer equívocos ou ilegalidades praticados por um servidor público podem ser enquadrados na lei de improbidade. Muitas dessas ações, no entanto, são injustificadas e geram danos irreparáveis aos acusados [...]” (HARGER, 2015, p. 2), o que ocasiona estigma desse agente e o maior dos julgamentos, que não advém da justiça, mas o popular, fruto da influência causada pela imprensa midiática.

Outrossim, governo e Administração Pública acabam não atuando segundo as necessidades públicas e o interesse coletivo, mas com medo permanente da desonestidade de todos, numa espécie de “corruptofobia”, termo utilizado pela autora Cármen Lúcia Rocha. Ainda, a corruptofobia pode influir na produção de normas que paralise a Administração Pública e que comprometam a dinâmica administrativa necessária. Esclarece Rocha (2009, p. 214-215),

“[...] A “corruptofobia” faz com que a lei seja produzida não se voltando à obtenção de um fim público, mas apenas ao cerceamento de determinados comportamentos que possam permitir a corrupção. O sistema de Direito deve, isto sim, valer-se de instrumentos asseguradores de prevenção de práticas corruptas e da repressão a estas, quando ocorram. O que ele não pode é fazer secundária qualquer conduta administrativa que não o próprio combate à corrupção. A inércia administrativa, a paralisação ou a extinção de atos e processos, em cujo desempenho poderia haver imoralidade, não atende ao interesse público”.

De todo modo, a corrupção acaba não sendo a única violação à ética cometida por um agente público<sup>2</sup>. “[...] É, no entanto, o mais grave deles, e é preciso combatê-la com rigor para que se possa ter uma Administração Pública que não suscite apenas receio e desconfiança dos administrados, mas sim sirva de exemplo às atividades privadas”. (HARGER, 2015, p. 25)

Em suma, a luta contra a corrupção, não se esgota “[...] na identificação de seus focos e punição de corruptos e corruptores. Ao invés, é ampla e envolve um

---

<sup>2</sup> Conforme art. 2º da Lei 8.429/92: “Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, 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 nas entidades mencionadas no artigo anterior.”. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p.243-244), quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto o exercita, é um agente público. Por isso, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração Direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos. Ainda, esclarece Harger (2015, p. 74-75) que a “[...] expressão - agentes públicos - é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente. [...] O conceito de agente público previsto na lei de improbidade abrange, portanto: servidores estatutários, funcionários públicos, empregados públicos, agentes políticos, particulares colaboradores. [...] É certo que a lei de improbidade utiliza um conceito amplo de agente público para fins de abranger todos aqueles que no exercício de um *múnus* público pratiquem atos desonestos. Segue com isso o entendimento doutrinário predominante e também a linha equivalente à adotada pelo art. 327 do Código Penal.”

constante esforço no sentido de retemperar e preservar, na coletividade, o sentimento de integridade pública”. (COMISSÃO, 1994, p. 36). Enfatiza Salomão (2000, p. 155) que o combate à corrupção e os atos de improbidade administrativa “[...] depende da sociedade e da cooperação dos órgãos de controle e de defesa dos interesses indisponíveis dessa mesma sociedade”, preocupada com a moralidade administrativa, com a dignidade do exercício das funções públicas, com a defesa do erário e do patrimônio público, com a efetiva realização dos interesses públicos e, em síntese, com a probidade administrativa.

## 2.1 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: NATUREZA E SUAS ESPÉCIES

A rigor, as sanções são tradicionalmente classificadas em administrativas, cíveis e criminais. No que se refere à Lei de Improbidade, existem muitas dúvidas acerca de sua natureza jurídica. O *caput* do art. 12 da Lei nº 8.429/92 aduz que as sanções por atos de improbidade devem ser aplicadas independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o que poderia inferir que essa “[...] expressa disposição de lei aponta para o fato de que as sanções previstas na lei de improbidade não se enquadrariam na classificação tradicional, representando um novo gênero”. (HARGER, 2015, p. 36)

O fato é que, a teoria adotada que mais se adequa acerca da natureza jurídica conferida à Lei nº 8.429/1992, nas palavras de Figueiredo (2000, p. 294-295) é a interpretação de que a:

“[...] lei de improbidade é equivalente à das leis penais. Faz-se essa afirmação porque se trata de uma lei cuja aplicação acaba por restringir direitos de diversas categorias por intermédio da aplicação de penalidades. Isso significa dizer que, para fins exclusivos de interpretação, deve-se encará-la como se penal fosse, com as consequências que disso se extraem”.

Isso porque, em razão da gravidade do fato em detrimento à coisa pública, o “[...] caráter sancionatório da norma de regência reveste-se de natureza penal ao estabelecer um conjunto de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente ou de forma isolada [...]” (FILHO, 2014, p. 31). Outrossim, acrescenta Capez (2010, p. 16) que:

[...] “na Lei de Improbidade Administrativa existem penas igualmente ou até mais rigorosas do que as estabelecidas no Código Penal, sobretudo se atentarmos para o fato de que somente as penas privativas de liberdade superiores a 8 (oito) anos de reclusão são efetivamente cumpridas em regime fechado e que o direito penal atual está fortemente arrimado na imposição de penas alternativas, cuja aflição é em muito excedida pelas penas previstas na referida lei para o ato de improbidade”.

De todo modo, acaba sendo irrelevante classificar a natureza jurídica da Lei nº 8.429/92, visto que, conforme bem explica Harger (2015, p. 37): “a inexistência de diferenças ontológicas em relação ao ilícito e às sanções cíveis, administrativas e criminais implica em uma mesma *ratio juris* por ocasião da aplicação de sanções”.

No que se refere à finalidade do Estado Democrático de Direito, legitimado pela persecução do interesse público, explica Garcia e Alves (2011, p.347) que os fins do Estado demonstram que: “[...] os atos dos agentes públicos - instrumentos utilizados para a exteriorização da vontade estatal - devem manter-se adstritos à construção normativa que densifica a vontade popular e que disciplina a sua atuação”. Os autores esclarecem que foi exatamente essa concepção que serviu de alicerce à Lei nº 8.429/1992, sendo instituída uma tipologia<sup>3</sup> legal dos atos de improbidade, que se desenvolvem sob a ótica de quatro conjuntos de ilícitos, “[...] os quais possuem uma origem comum: a violação aos princípios regentes da atividade estatal”. (GARCIA;ALVES, 2011, p. 347)

Deste modo, os atos de improbidade administrativa consistem em: “[...] toda ação cometida com dolo ou culpa, por ação ou omissão, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade aos interesses morais e patrimoniais da Administração Pública”. (FILHO, 2014, p. 30). Essa conduta poderá importar: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário ou atentar contra os princípios da Administração Pública estabelecidos pela Constituição Federal (art. 37)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Vale registrar, por oportuno, nas palavras de Carvalho (2019, p. 235) que tais atos de improbidade não são os únicos atos definidos como tal. Leis especiais diversas (v.g. Estatuto da Cidade, Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Eleitoral etc.), terminaram por apontar condutas que se inserem e se adéquam às descrições contidas nos tipos enunciados na LIA e, portanto, terminam por serem considerados também como atos de improbidade administrativa.

<sup>4</sup> Informa Carvalho (2019, p. 236-237) que, de acordo com a tipologia dos atos de improbidade administrativa, “[...] está pacificado na doutrina e na jurisprudência que os tipos previstos no art. 9º são puníveis apenas a título de dolo, os previstos no art. 10 a título de dolo ou culpa, e os do art. 11 a

O preceito que contém a norma de coibição ao enriquecimento ilícito está previsto no art. 9<sup>o</sup> e incisos da Lei n<sup>o</sup> 8.429/1992. Explica Harger (2015, p.106) que é: “[...] necessário um nexó entre a vantagem recebida e o exercício da função pública. Essa condição, por estar prevista no *caput* do artigo, é necessária em todas as hipóteses por ele tipificadas”. Conforme Garcia e Alves (2011, p. 287)

“[...] A análise desse preceito legal permite concluir que, afora o elemento volitivo do agente o qual deve necessariamente se consubstanciar no dolo, são quatro os elementos formadores do enriquecimento ilícito sob a ótica da improbidade administrativa: a) o enriquecimento do agente; b) que se trate de agente que ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1<sup>o</sup>, ou mesmo o *extraneus* que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie (art. 3<sup>o</sup> e 6<sup>o</sup>); c) a ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, sem qualquer correspondência com os subsídios ou vencimentos recebidos pelo agente público; d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo, pois a lei não deixa margem a dúvidas ao falar em “vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo”.

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário estão descritos no art. 10<sup>o</sup> e incisos da Lei n<sup>o</sup> 8.429/1992, cujo rol não é exaustivo. Aduz Harger (2015, p. 218) no que se refere à incidência das hipóteses previstas pelo art. 10 que: “[...] a ocorrência do dano é elemento necessário, mas não suficiente [...]. Não é toda a perda patrimonial que acarreta improbidade administrativa, mas somente aquelas decorrentes de ato doloso e contrário ao direito”, sendo, portanto, “[...] imprescindível que a conduta que os causou tenha sido fruto de inobservância dos princípios que informam os atos dos agentes públicos” (GARCIA;ALVES, 2011, p. 305). De todo modo,

“[...] sempre será necessária a ocorrência de lesão ao patrimônio público para a incidência do art. 10 da Lei n<sup>o</sup> 8.429/1992, o que é constatado pelo teor do *caput* deste e pelo disposto no art. 12 II, o qual fala em “ressarcimento integral do dano” na hipótese do art. 10, enquanto que nos demais casos de improbidade tem-se o dever de

---

título de dolo”. Entende o autor, no que se refere ao art. 10-A que “[...] a punição no caso do novo tipo de ato de improbidade administrativa só será cabível a título de dolo”.

<sup>5</sup> Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 8.429/1992.

<sup>6</sup> Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 8.429/1992.

“ressarcimento integral do dano, quando houver” (GARCIA;ALVES, 2011, p. 309).

No que se refere aos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário previsto no art. 10-A<sup>7</sup> da Lei n° 8.429/1992, acrescido por meio da Lei Complementar n° 157 de dezembro 2016<sup>8</sup>, a despeito de servir para regular matéria relevante do ponto de vista financeiro-tributária<sup>9</sup>, a nova espécie de ato de improbidade administrativa se encarregou de criar:

“[...] uma (nova) sanção adequada para esse (novo) tipo (inc. IV do art. 12), e finalmente, duas novas figuras de legitimados para a propositura de ação civil de improbidade administrativa, ou sejam, municípios e Distrito Federal (§13° do art. 17), enquanto entes tributantes. [...] A Lei Complementar 157/2016 não se contentou apenas em criar uma nova Seção, um novo tipo de ato de improbidade, duas novas figuras de legitimados ativos para a propositura disjuntiva do Ministério Público da ação civil de improbidade administrativa. O legislador foi mais longe ainda, e terminou por criar uma figura *sui generis* de sanção, uma nova modalidade específica para o novo tipo, a qual claramente apresenta-se como uma mescla das sanções já previstas para o cometimento de qualquer ato de improbidade contemplado nos arts. 9°, 10 e 11”. (CARVALHO, 2019, p. 234).

E por fim, o art. 11<sup>10</sup> e incisos da Lei n° 8.429/92 instituiu a tipologia legal dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública<sup>11</sup>. Esclarece Garcia e Alves (2011, p. 317) que a tipologia constante do art. 11 da Lei n° 8.429/1992: “[...] a todos alcança, ainda que

---

<sup>7</sup> Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1° do art. 8°-A da Lei Complementar n° 116, de 31 de julho de 2003.

<sup>8</sup> A Lei Complementar n° 157, de 29 de dezembro 2016, alterou também a Lei Complementar 116/2003 que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza de competência dos Municípios e do Distrito Federal (ISSQN).

<sup>9</sup> Explana Carvalho (2019, p. 236), “[...] a norma tem a sua razão de ser na problemática financeira-tributária, e que se baseou na decisão do STF que declarou inconstitucional lei municipal que estabelecesse exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional, conseqüentemente, que levasse a efeito redução de carga tributária incidente sobre a prestação de serviço na territorialidade do ente tributante (a famosa guerra fiscal que há muito se estabeleceu e se consolidou no país)”.

<sup>10</sup> Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

<sup>11</sup> Repetiu-se literalmente o núcleo do art. 37, *caput*, da Constituição. Ulteriormente, a redação do dispositivo foi alterada pela Emenda Constitucional n° 19/98, que inseriu no referido rol o princípio da eficiência.

advenham de princípios implícitos do sistema. Evidentemente, o rol de princípios constante do art. 11 é meramente exemplificativo”. Ainda, acrescentam os autores (2011, p. 313-314),

“[...] Ante a natureza e a importância dos interesses passíveis de serem lesados pelos ímprobos, afigura-se louvável a técnica adotada pelos arts. 4º e 11 da Lei nº 8.429/1992, preceitos em que a violação aos princípios regentes da atividade estatal, ainda que daí não resulte dano ao erário, consubstanciará ato de improbidade<sup>12</sup>. Deve-se observar, ainda, que referidos - dispositivos da Lei nº 8.429/1992 apresentam-se como verdadeiras normas de integração de eficácia da Constituição da República, pois os princípios por eles tutelados há muito foram consagrados nesta”.

Em síntese, a improbidade poderá estar substanciada em razão da violação aos princípios da legalidade e da imparcialidade, ocorrendo o mesmo no caso de inobservância dos valores de honestidade e lealdade às instituições, cuja derivação advém do princípio da moralidade, que concentra o essencial de todos os valores extraídos dos princípios regentes da atividade estatal.

### **3 O ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O acordo de leniência está previsto na Lei nº 12.846, de agosto de 2013, conhecida como a Lei Anticorrupção. O aludido acordo trata da possibilidade da pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, que cometeu ato ilícito contra a administração pública, firmar acordo de leniência, se dispendo a colaborar nas investigações que levem a captura de outros envolvidos no crime, auferindo em troca, benefícios para sua pena.

A origem histórica do instituto do acordo de leniência não partiu de criação brasileira, originou-se nos Estados Unidos, em especial na década de

---

<sup>12</sup> Analisando o âmbito de incidência do art. 11, decidiu o STJ que “é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete, induzindo-o a acoimar ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa” ... “[...] a ilegalidade só adquire status de improbidade administrativa quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade [...]” (1ª T. REsp. nº 480.387/SP, rel. Min. Luiz Fux, j. em 16/03/2004, DJU de 24/05/2004, p. 163).

setenta. Segundo Salomi (2012, p. 138): “[...] as origens do acordo de leniência remontam ao Programa de Leniência (*leniency program*) instituído nos Estados Unidos da América em 1978 pelo Departamento de Justiça [...]”. À época de sua criação, o instituto:

“[...] tinha por escopo buscar a repreensão de atos ilícitos anticoncorrenciais, sobretudo os cartéis, dado que estes eram de difícil apuração. Ademais, buscava-se com o instituto a extinção, ou seja, a anistia (*amnesty*) de eventual punibilidade penal por práticas de atos antitruste, desde que a empresa se submetesse a colaborar antes do início das investigações e fosse a primeira do cartel a auxiliar as investigações”. (SALES; BANNWART JUNIOR, 2015, p. 34-35).

Por conseguinte, no Direito brasileiro, o instituto surgiu primeiramente por intermédio da Medida Provisória 2.055-4, sendo posteriormente convertida na Lei nº 10.149 de 2000 que alterou e acrescentou dispositivos à Lei Antitruste nº 8.884 de 1994. A partir de então, passou a vigor, no art. 35-B, a possibilidade da União, por intermédio da Secretaria de Direito Econômico, celebrar acordo de leniência com pessoas físicas e jurídicas, autoras de infração à ordem econômica e que atuem efetivamente em colaboração com as investigações e o processo administrativo, sendo beneficiadas com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de um a dois terços da penalidade aplicável.

Isto posto, o acordo de leniência surge a princípio como mecanismo de controle de práticas antitruste e somente algum tempo depois, é que se torna, através da Lei nº 12.846 de 2013, instrumento de investigação de atos de corrupção.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o órgão responsável por celebrar os acordos de leniência é a Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>13</sup> que estabelece que, além do acordo, a pessoa jurídica também deve atuar dentro de padrões de integridade e *compliance*<sup>14</sup>. A empresa ao se sujeitar ao acordo de leniência, sujeita-

---

<sup>13</sup> Em 2017, mereceu atenção o julgado da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que assentou a invalidade de acordos de leniência celebrados unicamente com o Ministério Público Federal, pontuando, para além da exigência legal de participação da Controladoria-Geral da União, a necessária intervenção de instituições outras, como a Advocacia-Geral da União e o Tribunal de Contas da União: “[...] No acordo de leniência, embora a lei aponte como legitimada a CGU, faz-se necessária a participação de todos os órgãos envolvidos (Ministério Público, Advocacia Pública, Tribunal de Contas) para que a responsabilização seja única e integral”. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR).

<sup>14</sup> *Compliance* (do inglês “*to comply*”) pode ser entendido como “estar em conformidade” ou realizar algo que foi imposto. Sendo assim, essa é a área que zela pelo cumprimento de diversas normas dentro das empresas as quais elas se sujeitam, principalmente em relação à Lei Anticorrupção. A

se também a um programa de integridade, na qual a Controladoria-Geral da União (CGU) acompanha a sua implementação durante todo o prazo de vigência do acordo.

Por sua vez, conforme bem explicita Machado (2017, p. 170): várias são as condutas da Lei Anticorrupção que guardam, se não perfeita, estreita correspondência com aquelas tipificadas na Lei 8.429/1992, como atos de improbidade administrativa, assim como, com tipos penais de corrupção ativa, passiva e concussão do Código Penal e de fraudes a licitações e contratos da Lei 8.666/1993, conhecida como lei de licitações. Desse modo, a Lei Anticorrupção, nas palavras de Garcia e Alves (2014, p. 874) passou a “[...] integrar o denominado microsistema processual de tutela coletiva da probidade administrativa”.

Sobretudo é na Lei de Improbidade Administrativa que o acordo de leniência suscita mais dúvidas. Isso porque, o § 1º do art. 17 da Lei 8.429/92 é categórico ao dispor: “É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput”. Esta proibição legal chegou a ser derogada pela MP 703, de 2015, que, no entanto, perdeu eficácia em face da não conversão em lei pelo Congresso Nacional.

No que tange à vedação de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, explica Machado (2017, p. 194): que em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, “[...] a sua tutela e os seus objetivos (do interesse público) não podem ser renunciados, notadamente quando quem assim age não detém autorização de seus beneficiários (os cidadãos, administrados), para sobre ele transigir”. De todo modo, esclarece o mesmo autor (2017, p. 192) que:

“[...] atendidos os requisitos e condições dos incisos e parágrafos do art. 16, da Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013b), negar a possibilidade de celebração do acordo, equivaleria a interditar a utilização de técnica especial de investigação para o esclarecimento cabal de

---

atividade de *compliance* é abordada mais profundamente pelo Decreto nº 8.420 de 2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção. Entre outras providências, o Decreto vai determinar as bases para a criação dos programas de integridade nas empresas, instituindo que a Pessoa Jurídica ao implementar um programa de *compliance*, estabeleça códigos de conduta ética, políticas e procedimentos de integridade. Eles devem ser estendidos a todos os integrantes da empresa, desde a alta administração até os colaboradores, independentemente do cargo exercido. Atualmente, já é obrigatório possuir um programa de *compliance* para poder contratar com órgãos públicos, em determinados locais, como acontece no Distrito Federal e no Rio de Janeiro. (Disponível em: <<http://www.lecnews.com.br/blog/entenda-a-lei-anticorruptcao-e-a-sua-relacao-com-o-compliance/>>. Acesso em: 09 set. 2019.)

fatos e ampliação subjetiva de responsabilização de esquemas de ilicitude que são lesivos à Administração Pública e que funcionam bem em razão do pacto de confiança e sigilo que une os infratores, cuja desestabilização é afetada quando um dos participantes do conluio se propõe a fornecer às autoridades estatais as informações e meios de prova. Também equivaleria a, em razão da omissão da autoridade administrativa, negar direito que a lei faculta à pessoa jurídica infratora que se disponha a colaborar para o esclarecimento de atos lesivos à Administração Pública e ver atenuada a sua responsabilização, o que denotaria uma relação de desarmonia entre os fins da lei e os fins que serão atingidos com sua aplicação no caso concreto, desbordando da proporcionalidade, sob a perspectiva da adequação”.

Sobretudo, existem autores que entendem que o acordo de leniência não teria uma natureza jurídica de transação, já que não haveria renúncia a aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, tampouco no que tange ao ressarcimento ao erário, previsto no §3º do art. 16<sup>15</sup> da Lei nº 12.846/2013, como bem explicita Garcia (2017, p. 458):

“É relevante observar que o art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), ao vedar a transação, o acordo ou a conciliação nas ações que visem a responsabilizar os agentes públicos pelos atos de improbidade que tenham praticado, não veda a assinatura de termos de ajustamento de conduta. [...] Não vislumbramos, inclusive, qualquer impossibilidade de que a forma em que se dará a reparação do dano seja objeto de termo de ajustamento de conduta, pois tal não importará em qualquer óbice à aplicação das demais sanções cominadas na Lei n. 8.429/1992”.

Nesta mesma seara, Machado (2017, p. 201) aduz que

“[...] Sem prejuízo, mostra-se compatível com o interesse público qualificado com resultados no combate à corrupção pública e improbidade administrativa, a possibilidade de acordo de leniência contemplar a aplicação das penas dos diplomas legais de sanções de direito administrativo sancionador, notadamente optando-se pelas de caráter pecuniário em detrimento de outras mais gravosas, sob o crivo da proporcionalidade”.

De todo modo, é possível inferir que o âmbito de aplicação da Lei 12.846/2013 tem convergência com a Lei nº 8.429/92. “[...] A correção dos atos de improbidade decorrentes de corrupção denota, ainda uma vez, a clara

---

<sup>15</sup> Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: [...] § 3 O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

opção do legislador brasileiro por permitir acordos em matéria de improbidade administrativa”. (CABRAL, 2017, p. 201)

Ocorre que, apesar da aparente vedação expressa no texto legal da Lei de Improbidade Administrativa suscitar dúvidas quanto à aplicação do acordo de leniência no âmbito desta norma, o mesmo vem sendo celebrado<sup>16</sup>. Destarte, sobre o acordo de leniência e seus efeitos, há posicionamento favorável do Ministério Público Federal<sup>17</sup> no que se refere à celebração do acordo no âmbito da Lei de

---

<sup>16</sup> No que se refere ao § 1º do art. 17 da Lei 8.429/92, essa possibilidade já foi enfrentada pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em sede de agravo de instrumento, sob o nº. 5023972-66.2017.4.04.0000/PR, relatora Vânia Hack de Almeida, julgado em 22/08/2017, conforme trechos: “[...] Em razão dessa vedação expressa e por força da superveniência da legislação posterior, tem-se por controverso o alcance e o real sentido do dispositivo. Nesse aspecto, parte da doutrina sustenta a impossibilidade de qualquer modulação de penas ante a expressa vedação, interpretando, portanto, de forma gramatical, suas disposições. Há que se considerar, entretanto, que a assertiva - vedação de transação, acordo ou conciliação em ação de improbidade - era perfeitamente justificável à época da edição do diploma legislativo - 1992. Inadmissível, naquele momento, frente ao direito positivo de então, sequer cogitar-se de qualquer forma de negociação entre autoridades e réus ou suspeitos. Por outro lado, a interpretação isolada do dispositivo também poderia levar a conclusão similar. No entanto, há que se buscar, pela interpretação sistemática dos diplomas legais no microsistema em que inserido, como demonstrado, além de unicidade e coerência, atualidade, ou seja, adequação interpretativa à dinâmica própria do direito, à luz de sua própria evolução. [...] Nem seria coerente que o mesmo sistema jurídico admita, de um lado, a transação na LAC e a impeça, de outro, na LIA, até porque atos de corrupção são, em regra, mais gravosos que determinados atos de improbidade administrativa, como por exemplo, aqueles que atentem contra princípios, sem lesão ao erário ou enriquecimento ilícito”. (Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-voto-vania-leniencia.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2019).

No mesmo sentido, em referência ao acordo de leniência em ação de improbidade manejada contra a Construtora Camargo Corrêa, JFPR, 5ª Vara Federal de Curitiba, Ação nº 5006717-18.2015.4.04.7000/PR, Juíza Federal Giovana Mayer, J. 17/11/2015: “[...] O art. 17, §1º, da Lei 8.429/92 veda a "transação, acordo ou conciliação" nas ações de improbidade administrativa. Se em 1992, época da publicação da Lei, essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos ímprobos, hoje, em 2015, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada. Isso porque, se o sistema jurídico permite acordos com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial em alguns casos, não haveria motivos pelos quais proibir que o titular da ação de improbidade administrativo, no caso, o MPF pleiteie a aplicação de recurso semelhante na esfera cível. Cabe lembrar que o artigo 12, parágrafo único, da Lei 8.249/92 admite uma espécie de dosimetria da pena para fins de improbidade administrativa, sobretudo levando em conta as questões patrimoniais. Portanto, os acordos firmados entre os réus e o MPF devem ser levados em consideração nesta ação de improbidade administrativa”. (Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-improbidade-lava-jato.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2019)

<sup>17</sup> Consoante Nota Técnica nº 1/2017 - 5ª CCR do MPF: “[...] Forçoso reconhecer que as duas leis, LAC e LIA, operam no campo da defesa da probidade, sendo a LAC aplicável autônoma e especialmente a pessoas jurídicas, tendo inovado o sistema legal em relação ao diploma anterior, que igualmente alcança entes morais, desde que comprovado o vínculo destes com a atuação de agentes públicos, com base na responsabilização subjetiva. Recomenda-se a harmonização das sanções previstas nas duas leis, até porque, na leniência, há penalidades passíveis de serem consensualmente reduzidas ou excluídas, como as de cunho pecuniário (v.g., multa civil).” (Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>>. Acesso em 22 out. 2019)

Improbidade Administrativa, contanto que haja harmonização das sanções previstas nos dois diplomas normativos, Lei nº 8.429/1992 e Lei 12.846/2013.

Em suma, considerando que a Lei Anticorrupção passou a admitir acordos relativamente ao mesmo bem jurídico, qual seja, a probidade administrativa, não há óbice para a celebração do acordo de leniência no âmbito da Lei de Improbidade. Ambas as leis fazem parte do microsistema processual de tutela coletiva da probidade administrativa, sendo que o acordo de leniência é um importante instrumento para o deslinde dos fatos, principalmente nos casos de difícil apuração, conforme explica Machado (2017, p. 192)

Vale reafirmar que infrações como as apontadas no art. 5º, da Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013b), notadamente práticas de corrupção pública e de fraude ou frustração de licitações públicas – configuradoras também de atos de improbidade administrativa, no caso de comprovado envolvimento de agente público, [...] são de difícil detecção pelas autoridades estatais e, de ordinário, poucas são as chances de identificação de todos os seus autores e desmonte dos respectivos esquemas ilícitos, na amplitude em que realmente funcionam, drenando recursos públicos e a solapando a confiança dos cidadãos nas instituições estatais e na própria democracia. (MACHADO, 2017, p. 192)

A Corte Suprema já reforçou, inclusive, a importância do acordo de colaboração premiada, enquanto instrumento relevante para coibir delitos, sobretudo contra o erário, priorizando a preservação da segurança jurídica destes acordos, para que não haja interferência externa nas condições acordadas pelas partes, não cabendo ao magistrado, juízo de valor sobre o conteúdo das cláusulas avençadas, exceto nos casos de flagrante ofensa ao ordenamento jurídico vigente<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Informativo 870: “[...] Essa “postura equidistante” do juiz em relação às partes no processo penal informa o citado comando legal que prestigia o sistema acusatório. Se as declarações do colaborador são verdadeiras ou respaldadas por provas de corroboração, esse juízo será feito apenas “no momento do julgamento do processo”, no momento diferido, qual seja, na sentença, conforme previsto no § 11 do art. 4º da Lei 12.850/2013. Nessa etapa, serão analisados os elementos trazidos pela colaboração e sua efetividade. Dessa forma, o Colegiado considerou ser imprescindível chancelar a importância da preservação da segurança jurídica e da própria figura da colaboração premiada como instrumento relevante para coibir delitos, sobretudo contra o erário. [...] no ato de homologação da colaboração premiada, não cabe ao magistrado, de forma antecipada e extemporânea, tecer juízo de valor sobre o conteúdo das cláusulas avençadas, exceto nos casos de flagrante ofensa ao ordenamento jurídico vigente. Se assim agir, estará interferindo indevidamente na atuação dos órgãos de investigação, porque a celebração do acordo de colaboração premiada não trata de medida submetida à reserva de jurisdição”. (Pet 7074/DF, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 21, 22, 28 e 29.6.2017) (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo870.htm>>. Acesso em 23 set. 2019.)

Assim, o acordo de leniência está em harmonia com os princípios do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, sobretudo no que tange a Lei nº 8.429/1992, já que com a passagem dos anos e o surgimento de novos institutos, foi preciso uma interpretação sistemática à luz do microsistema processual de tutela coletiva da probidade administrativa, na qual a lei está inserida.

Por fim, o que move a persecução estatal é o interesse público. O acordo de leniência, por sua vez, reveste-se enquanto instrumento de realização desse mesmo interesse e que por vezes, residirá justamente na celebração do acordo, visando a reparação do dano ao erário e a ordem jurídica violada, constituindo meio de propiciar a própria realização e efetividade do direito.

#### **4 CONCLUSÃO**

A corrupção é um fenômeno permanente e latente na estrutura do poder estatal. Nesse contexto, a atividade pública coexiste com a corrupção sistêmica. São diversas as imbricações no seio da organização do Estado, nas quais se localizam esses desvios internos do cumprimento da função pública. A corrupção, não só traz inúmeras consequências sobre o tecido social, como é uma grave violação à ética e é preciso combatê-la com rigor para se ter uma Administração Pública pautada em valores como a moralidade e honestidade.

A Constituição Federal de 1988 instaurou um capítulo autônomo para versar sobre a Administração Pública e erigiu vetores fundamentais, como a lisura, o comportamento ético, a probidade e a moralidade na Administração Pública. Foi neste cenário, pós Constituição, que nasceu o diploma legal da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), um conjunto de regras próprias para disciplinar o funcionamento dos órgãos públicos (Estado e Administração Pública) e para controlar a atuação dos seus integrantes e dirigentes. A Lei de Improbidade representou um grande avanço para a materialização do princípio constitucional da moralidade administrativa, enquanto instrumento legal e eficaz, capaz de punir, responsabilizar e representar contra os atos ilícitos cometidos em detrimento à Administração Pública.

Para completar a tutela coletiva da probidade administrativa, em 2013 foi editada a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) que passou a prever o instituto do acordo de leniência enquanto importante instrumento de investigação de atos de corrupção e apuração de ilícitos contra a administração pública. Todavia, o acordo de leniência, na seara da Lei de Improbidade Administrativa, abarca-se como tema controvertido, em razão do próprio texto da Lei nº 8.429/1992 dispor sobre a proibição de transacionar, acordar ou conciliar, nas ações de improbidade.

Sem nenhuma intenção de esgotar o tema, que suscita debates, pretendeu-se com o presente artigo, desmistificar a aparente vedação expressa no texto legal da norma de Improbidade Administrativa no que refere à possibilidade de, no âmbito desta lei, celebrar acordo de leniência. Em razão de que a Lei nº 12.846/2013 passou a admitir acordos relacionados ao mesmo bem jurídico, a probidade administrativa, foi possível concluir que o fundamento que justificava a vedação contida na Lei nº 8.429/1992 já não assiste razão de ser, uma vez que os acordos vêm sendo celebrados no âmbito dos tribunais, em consideração a interpretação sistemática de ambos diplomas legais (LAC e LIA), inseridos no microsistema processual de tutela coletiva da probidade administrativa, à luz da própria adequação interpretativa, dinâmica e evolução do direito pela via jurisprudencial.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>.

Acesso em: 11 set. 2019.

BRASÍLIA. Comissão Especial. Presidência da República (Org.). **A Comissão Especial e a Corrupção na Administração Pública Federal.** 1994.

CABRAL, Antonio Passo. As convenções processuais e o termo de ajustamento de conduta. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da. **Coleção Repercussões do Novo CPC - V. 6 – Ministério Público**. 2 ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO, Antônio César Leite de. **Lei de Improbidade Administrativa (Um Instrumento de Combate à Corrupção)**. Curitiba: Juruá, 2019.

CAPEZ, Fernando. **Limites constitucionais à lei de improbidade**. São Paulo: Saraiva, 2010.

**Entenda a Lei Anticorrupção e a sua relação com o Compliance**. 2018. Disponível em: <<http://www.lecnews.com.br/blog/entenda-a-lei-anticorrupcao-e-a-sua-relacao-com-o-compliance/>>. Acesso em: 09 set. 2019.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade administrativa: comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FILHO, Aluizio Bezerra. **Atos de Improbidade Administrativa**. 2ª Ed. Revista e Ampliada. Curitiba: Juruá, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Adminsitrativa**. 6. ed., rev. e ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 874.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico/Emerson Garcia**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HAGER, Marcelo. **Improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92**. São Paulo: Atlas, 2015.

MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **Acordo de Leniência & a Lei de Improbidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SALES, Marlon Roberth. BANNWART JUNIOR, Clodomiro José. **O Acordo de Leniência: uma análise de sua compatibilidade constitucional e**

**legitimidade.** Revista do Direito Público. Londrina, v.10, n.3, p.31-50, set/dez.2015. DOI: 10.5433/1980-511X.2015v10n3p31. ISSN: 1980- 511X.

SALOMÃO, Ribas Junior. **Corrupção Endêmica.** Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2000.

\_\_\_\_\_. **Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SALOMI, Maíra Beauchamp. **O acordo de leniência e seus reflexos penais.** 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em:< <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-11102012-085658/pt-br.php>>. Acesso em: 12 set. 2019.