

# O ACORDO DE LENIÊNCIA: INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

## THE LENIENCE AGREEMENT AS AN INSTRUMENT FOR EFFECTIVENESS OF PUBLIC CIVIL ACTION BY ACT OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

### **Acácia Regina Soares de Sá**

Mestra em Direito e Políticas Públicas pelo Centro de Ensino Universitário de Brasília – Ceub.

Juíza de Direito Substituta do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

acaciars@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/6409716726966528>

<https://orcid.org/0000-0002-7826-6074>

### **RESUMO**

Objetivo: a proposição deste ensaio objetiva analisar como o acordo de leniência funciona na condição de instrumento de efetividade das ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, pois, em muitas situações, as condutas que ensejam a celebração dos referidos acordos também figuram como atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992. Nesse sentido, é necessário verificar quais as consequências advindas da celebração do acordo de leniência pela pessoa jurídica para a efetivação do objetivo de preservar a probidade administrativa prevista na Lei 8.429/1992. Método: a metodologia empregada baseia-se na análise das principais características do acordo de leniência, nos dispositivos da Lei 12.846/2013, que tratam do tema, nos atos tipificados como ímprobos e suas respectivas sanções e, por fim, na conclusão acerca das consequências referentes à efetividade das sanções, em razão da prática de atos de improbidade administrativa por ocasião da celebração de acordo de leniência pela mesma pessoa jurídica. Resultado: ao final deste ensaio, constata-se que o acordo de leniência previsto na Lei 12.846/2013, ainda que esteja inserto em diploma legal específico que trata das sanções em razão da prática de atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas, pode ser aplicado no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que integra o mesmo microsistema de combate à corrupção.

» **PALAVRAS-CHAVE:** ACORDO DE LENIÊNCIA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO.

### **ABSTRACT**

Objective: this essay proposes to analyze how leniency agreement works as an instrument of effectiveness public civil actions due to an act administrative improbity, because in many situations the conducts that lead to conclusion of referred agreements also appear as acts administrative improbity provided in Law 8429/1992. In this sense, it is necessary to verify consequences arising from the conclusion of leniency agreement by legal entity, for realization of objective preserving the administrative probity provided for in Law 8429/1992. Method: for this purpose, the main characteristics of leniency agreement were analyzed, the provisions of Law 12846/2013, which deal with the theme, acts classified as improbities and their respective sanctions, and finally consequences regarding the effectiveness of sanctions. Result: it appears that the leniency agreement provided for in Law 12846/2013, even though it is inserted in a specific legal diploma that deals with the fight and sanction due to the practice of acts of corruption practiced by legal entities, can be applied within the context of public civil action for an act of administrative impropriety, given that it is part of the same microsystem for combating corruption.

» **KEYWORDS:** LENIENCY AGREEMENT. ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROPRIETY. REPERCUSSION.

Artigo recebido em 16/12/2021, aprovado em 8/4/2022 e publicado em 31/8/2022.

## INTRODUÇÃO

A possibilidade de ressarcimento ao erário, em caso de desvios pela prática de atos ímprobos, já é prevista na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1824; no entanto, foi a Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946) que trouxe mais avanços acerca do tema. Isso porque previu a possibilidade de sequestro e perdimento de bens em razão do enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função pública, medidas regulamentadas por meio da Lei 3.164/1957 (previu a tutela extrapenal repressiva da improbidade administrativa) (BRASIL, 1957), da Lei 3.502/1958 (tratou do sequestro e perdimento de bens) (BRASIL, 1958), e da Lei 4.717/1965 (regulou a ação popular) (BRASIL, 1965), sanções que se tornaram mais severas com a promulgação da Emenda Constitucional 1/1969 (SÁ, 2020).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a improbidade administrativa surgiu como modelo vinculado ao direito administrativo, tendo o art. 37, § 4º, elencado as sanções em caso da prática de atos enumerados como ímprobos, no intuito de atender aos anseios da sociedade como forma de combate à corrupção, bem como aos eventuais abusos praticados pelos agentes públicos e de preservar a probidade administrativa (SÁ, 2020).

Na mesma direção, a luta de forma mais efetiva passou a ser objetivo do Estado brasileiro, especialmente após a ratificação de convenções internacionais para tal, sendo a promulgação da Lei 12.846/2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção, uma das medidas adotadas pelo Brasil em consonância com os compromissos assumidos internacionalmente.

Nesse contexto, é possível verificar que o enfrentamento da corrupção é objetivo comum perseguido pela Lei 8.429/1992 (que trata dos atos de improbidade administrativa) (BRASIL, 1992) e pela Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) (BRASIL, 2013), razão pela qual se faz necessário investigar as implicações da celebração do acordo de leniência nos atos de improbidade administrativa no que se refere aos seus efeitos.

Nessa direção, sendo um dos requisitos do acordo de leniência a confissão da prática da conduta descrita na Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013), a qual – em vários casos – também é configurada como ato de improbidade administrativa, é necessário investigar qual será a repercussão na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, pois, celebrado o acordo acima mencionado, ocorrerá a assunção da culpa pelo agente e uma redução nas penalidades a serem aplicadas, razão pela qual deve ser observada a ocorrência de efeitos positivos ou negativos em relação à ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Corroborando a importância da referida investigação, é importante observar que o Tema de Repercussão Geral 1.043/STF (BRASIL, 2020) é fruto de divergências acerca dos reflexos do acordo de leniência firmado pela empresa Odebrecht nas respectivas ações de improbidade administrativa propostas.

Assim, primeiramente, serão analisadas as características gerais do acordo de leniência e seu papel como instrumento de combate à corrupção após seus reflexos para a Administração Pública, para, ao final, ser investigada a repercussão da celebração do acordo de leniência na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, de modo a demonstrar como um instrumento introduzido na lei que responsabiliza pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública pode ser utilizado e trazer consequências em relação ao ato de improbidade administrativa praticado. Para tanto, serão analisadas posições de doutrinadores que tratam do tema, além de artigos científicos e posições dos tribunais superiores acerca dos assuntos discutidos no presente artigo.

## 1 O PAPEL DO ACORDO DE LENIÊNCIA NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

O primeiro registro de combate à corrupção internacional retoma à Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1977, por meio da criação de instrumentos de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, forma encontrada pelos Estados Unidos da América para fazer as regras internas. Os referidos instrumentos foram criados após o escândalo de *Watergate* e valeram também para outros países. Em consequência, amenizaram-se as desvantagens dos Estados Unidos em relação à concorrência com os demais países ante a rigidez de suas normas internas.

Outros tratados internacionais de grande importância acerca do tema foram a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovada em 29/3/1996 e com vigência a partir de 7/3/1997 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1997), ratificada pelo Brasil e aprovada por meio do Decreto 4.410/2002 (BRASIL, 2002), e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (31/7/2003) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003), ratificada pelo Brasil e aprovada por meio do Decreto 5.687/2006 (BRASIL, 2006).

A ratificação dos tratados internacionais acima mencionados trouxe para o Brasil compromissos internacionais relacionados com o enfrentamento da corrupção, consistindo então, a promulgação da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) em um dos seus desdobramentos (BRASIL, 2013).

Sendo a corrupção prática combatida em todo o mundo, Antônio de Oliveira Machado (2017, p. 201) sustenta que devem ser utilizados todos os meios legais existentes acerca do tema que possam extirpá-la da sociedade, “[...] sem prejuízo, mostra-se compatível com o interesse público qualificado com resultados no combate à corrupção pública e improbidade administrativa [...]”, a partir de então se vislumbra a possibilidade de celebração de acordos em benefício do erário.

É importante observar, no entanto, que, ao assumir os compromissos acima referidos, o Brasil deve observar seus princípios internos de modo a respeitar os preceitos constitucionais vigentes.

Nessa perspectiva, o acordo de leniência busca, de forma consensuada, combater a corrupção dentro de um modelo que utiliza os meios de solução consensual de conflitos, os quais se encontram presentes no ordenamento jurídico pátrio desde a Constituição de 1824.

Wambier e Talamini (2016, p. 121) sustentam que os métodos de autocomposição “[...] possuem como vantagem, em muitos casos, possibilitar uma verdadeira composição da lide, de forma mais célere e menos custosa, tanto emocional quanto financeiramente”.

Para Lima Filho (2006, p. 590), a negociação é “[...] o mecanismo mais comum e mais informal de solução de conflitos, por ele quase sempre se chega a um acordo mutuamente aceitável”.

Conforme Neves (2017, p. 64), “[...] mediação é forma alternativa de solução de conflitos fundada no exercício da vontade das partes, o que é o suficiente para ser considerada espécie de forma consensual do conflito”.

Ainda para o referido autor, “[...] a mera perspectiva de uma solução de conflitos sem qualquer decisão impositiva e que preserve plenamente o interesse de ambas as partes envolvidas no conflito torna a mediação ainda mais interessante [...] em termos de pacificação social” (NEVES, 2017, p. 64).

Para Fredie Didier Júnior (2019, p. 203), “[...] o estímulo à autocomposição pode ser entendido como um reforço da participação popular no exercício do poder – no caso, o poder de solução de litígios [...]”, razão pela qual fica configurado forte caráter democrático nas soluções consensuais de conflito.

Nesse sentido, o Poder Judiciário foi impulsionado a utilizar os meios consensuais de conflitos com a publicação da Resolução 124/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceu parâmetros e procedimentos para a utilização dos referidos meios (BRASIL, 2010).

Nesse cenário, a visão trazida pelo Código de Processo Civil de 2015 acerca dos instrumentos de solução consensual de conflitos influenciou os acordos na Administração Pública como forma de combater a morosidade do Poder Judiciário, conferindo-lhe maior efetividade, podendo citar como exemplo seu art. 174, o qual disciplina que os entes federativos devem buscar solucionar seus conflitos por meio de soluções alternativas de conflitos, criando mecanismos para tanto.

Para Lima e Ferreira (2019, p. 17), a negociação é de extrema importância para o desenvolvimento de uma sociedade, tendo em vista que se configura como instrumento de diálogo entre os cidadãos, o qual se encontra ligado aos preceitos de direitos humanos e justiça social.

Dessa forma, os autores acima referidos concluem que o acordo é instrumento de pacificação social, razão pela qual deve ser dotado de segurança jurídica e expressão de cidadania (LIMA; FERREIRA, 2019, p. 17).

É ainda importante ressaltar que o acordo de leniência no Brasil não é considerado como modalidade de perdão, trabalhando com a lógica da assunção da culpa e, em consequência de compromissos e responsabilidades, com a reparação do dano em razão das condutas praticadas pela pessoa jurídica.

Marrara (2015, p. 511) defende que a expressão “negocia”, utilizada na Lei 12.846/2013, não se vincula à concessão de benefícios nem depende de interesses públicos, mas se trata de forma eficaz de coibir condutas ilícitas.

Nesse sentido, é importante observar que, apesar da possibilidade de celebração de acordos de leniência, os interesses públicos não estão à livre disposição, uma vez que devem atender ao bem da coletividade, razão pela qual o seu espaço de discricionariedade é limitado pela análise do referido interesse público presente no caso concreto.

Talamini (2017, p. 19) sustenta a existência de alguns limites quanto à celebração de acordos no âmbito público em razão dos interesses defendidos. Nesse sentido, “[...] a noção de interesse público não pode ser utilizada como um escudo, um pretexto para a Administração não cumprir os valores fundamentais do ordenamento”. Para Carvalhosa (2015, p. 371), o acordo de leniência é promessa de diminuição de penalidades vinculada a resultado pactuado entre as partes, o qual trará benefícios para ambas.

Segundo Bertoncini (2014, p. 233), o acordo de leniência é ato administrativo bilateral e discricionário.

O acordo de leniência é instrumento de efetividade de luta contra a corrupção e de pacificação social, visando ainda à recuperação do dano ao erário, incentivado pelo legislador com a edição da Lei 13.655/2018, sendo garantia de efetividade e otimização de recursos públicos (BRASIL, 2018).

Os acordos de leniência são negociáveis e também podem ser realizados pelo Ministério Público, e alguns autores, a exemplo de Machado (2017, p.158, grifo do autor), sustentam que a sua realização sem a participação do “[...] *parquet* é considerado de constitucionalidade duvidosa em razão da posição do referido órgão na preservação da probidade administrativa”.

Ainda nesse sentido, é importante observar que os acordos de leniência se mostram como um sucessor, uma forma de aperfeiçoamento dos termos de ajustamento de conduta já previstos em legislações que fazem parte do microssistema de combate à corrupção, constituindo-se em meio eficaz de efetividade e resolutividade dessa modalidade de conflito. Dessa forma, Lima e Ferreira (2019, p. 161) consideram que os acordos de leniência são “[...] meios efetivos para a resolução consensual das demandas eivadas de atos de improbidade administrativa, acordos estes que, havendo a vontade das partes, garantirão a restituição ao erário”. Eles se constituem em garantia da ordem econômica, tendo em vista que mantêm o equilíbrio nas relações econômicas.

Um dos principais fundamentos favoráveis à celebração do acordo de leniência é a dificuldade de concretizar a responsabilização das pessoas jurídicas, razão pela qual – por meio de análise do seu custo-benefício – é possível constatar que sua celebração se mostra mais eficiente em relação aos seus benefícios, especialmente aos ligados à reparação do dano ao erário, configurando-se

como forma de viabilizar a concretização do interesse público, haja vista que entre seus objetivos há o de estimular a responsabilização da pessoa jurídica.

Acerca de alguns dos principais pontos inerentes ao acordo de leniência, é possível observar que para parte dos autores que tratam do assunto, a exemplo de Santos (2018, p. 101), a celebração do acordo de leniência é obrigatória para a Administração Pública, desde que presentes seus requisitos e que se mostre como a melhor opção no caso concreto, não sendo alcançado pelo espaço atrelado ao mérito administrativo, contanto que se apresente como mais resolutivo para a Administração Pública e atenda aos requisitos legais para sua celebração.

É importante observar que, apesar de o acordo de leniência ainda ser relativamente recente no Brasil, a legislação pátria já previa outras formas de soluções consensuadas de conflitos envolvendo interesses públicos não ligados à seara criminal, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) previsto na Ação Civil Pública (ACP); o Termo de Compromisso celebrado pela Comissão Mobiliária de Valores (CMV); e o Termo de Compromisso previsto na Lei 12.529/2011, que trata do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

O acordo de leniência, no entanto, traz muitas inovações em relação às modalidades de soluções consensuais de conflitos mencionadas (BRASIL, 2011).

Assim, na perspectiva do combate à corrupção, a utilização de mecanismos de solução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública também pode ser considerada como instrumento que beneficia os bons administradores.

## **2 A LEI 8.429/1992: A PRESERVAÇÃO DA PROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ACORDO DE LENIÊNCIA**

O princípio da moralidade administrativa, preceito constitucional administrativo norteador da Administração Pública, é também fundamento da probidade administrativa, razão pela qual Marcelo Figueiredo (2018, p. 725) defende que deve ser aplicado, “[...] evidentemente, a todos os poderes, funções e órgãos do Estado e aos particulares que com aqueles se relacionam, bem assim ao Legislativo, Executivo e Judiciário”.

De igual modo, o ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto (2013, p. 82) esclarece que “[...] não basta aplicar a lei, pura e simplesmente, mas aplicá-la por um modo impessoal, um modo moral, um modo público e um modo eficiente”.

Hager (2015, p. 17) diz que atos de improbidade administrativa são sinônimos de desonestidade, não podendo ser confundidos com inabilidade.

Em diversos casos, as pessoas jurídicas abarcadas pelas sanções previstas na Lei 12.846/2013 relacionam-se com a Administração Pública, razão pela qual é possível verificar a existência de

relação entre a Lei 12.846/2013 (LAC) e a Lei 8.429/1992 (LIA), por meio da qual são consideradas diplomas legais complementares e não concorrentes.

Talamini (2017, p. 19) sustenta que, em alguns casos, ante o nível de imoralidade do ato de improbidade administrativa, não se mostrará possível a realização de composição, devendo, dessa forma, ser consideradas outras soluções que sejam mais vantajosas para a coletividade, vez que estas são consideradas constitucionais dentro do modelo adotado no Brasil.

Nesse sentido, Fábio Medina Osório (2020, p. 109), quando trata da relação entre a probidade administrativa e os deveres públicos, afirma que os agentes públicos, sendo obrigados a observar a probidade administrativa, também estão sujeitos a um conjunto de deveres públicos positivos e negativos com o objetivo de:

[...] proteger o setor público, mais concretamente os valores nele obrigados. Veja-se que tais deveres públicos deverão ser especificados em atos administrativos, regulamentos, leis, normas constitucionais, normas comunitárias e internacionais, valores, regras e princípios jurídicos. Os deveres podem surgir explícita ou implicitamente no universo jurídico. Um dever explícito não terá maior valor que outro implícito.

O mesmo autor faz ainda a relação entre o dever de probidade administrativa e os princípios de uma Administração Pública democrática discorrendo que:

[...] o mais importante é reconhecer, certamente, que sob o dever de probidade administrativa encontraremos valores e princípios comuns às Administrações Públicas democráticas. Para isso, teremos que procurar o reconhecimento desses valores e princípios no âmbito do direito administrativo positivo (OSÓRIO, 2020, p. 109).

Dessa forma, a probidade administrativa é um dos pilares da Administração Pública, de modo que sua observância é requisito para que as funções públicas atinjam sua finalidade precípua de perseguir o bem da coletividade a fim de prestar serviços eficientes, isto conforme as necessidades das pessoas e em observância aos princípios administrativos.

Nessa direção, o acordo de leniência serve como instrumento que contribui para a preservação da probidade administrativa, uma vez que tem entre suas finalidades coibir a corrupção, a qual tem relação direta com a improbidade administrativa.

De igual modo, à medida que a celebração de acordos de leniência favorece a recuperação do dano patrimonial causado ao erário, mediante a devolução por parte dos responsáveis pela prática de atos previstos na Lei 12.846/2013, e aplicam-se ainda, consensualmente, outras sanções, como forma de preservação da probidade administrativa.

Assim, é possível concluir que a Lei 8.429/1992, que trata dos atos de improbidade administrativa e as respectivas sanções em razão da sua prática, é instrumento de preservação da probidade administrativa, ao passo que busca coibir a prática de atos que venham trazer prejuízos tanto materiais como imateriais à Administração Pública, de modo a garantir a observância dos princípios constitucionais administrativos.

### 3 O ACORDO DE LENIÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Realizado breve histórico acerca do acordo de leniência no Brasil, reconhecido como instrumento de enfrentamento da corrupção e de sua relação com a preservação da probidade administrativa, passa-se à análise da referida modalidade de acordo com o instrumento de efetividade da ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, no intuito de tornar o enfrentamento da prática de atos de improbidade administrativa mais efetivo, foram realizadas iniciativas de alteração na Lei 8.429/1992, em que o Projeto de Lei 10.887/2018, que previa alterações substanciais no referido diploma legal (BRASIL, 2018b), foi aprovado e sancionado em outubro de 2021.

De igual modo, há também projetos que se destinam a alterar a Lei 12.864/2013, a exemplo do Projeto de Lei 105/2015, do senador Ricardo Ferraço, o qual acrescenta parágrafo ao artigo 16 da Lei 12.846/2013, determinando que os acordos de leniência celebrados por entes da Administração Pública sejam homologados pelo Ministério Público, sob o fundamento da necessidade da apreciação do referido órgão, que procederá ao exame de legalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade de seus termos, homologando-o ou não, o qual foi remetido para a Câmara dos Deputados em 16/11/2015 e atualmente em trâmite na referida Casa Legislativa (BRASIL, 2015b).

Dessa forma, de início, já se pode verificar a relação existente entre a Lei 8.429/1992 e a Lei 12.846/2013, especialmente na luta contra a corrupção. Faz-se necessário, entretanto, analisar como se dá a referida relação e ainda como o acordo de leniência poderá ser utilizado como instrumento que contribui para a efetividade da ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, primeiramente é necessário observar quais são as implicações da celebração do acordo de leniência no âmbito dos atos de improbidade administrativa praticados pela mesma pessoa jurídica.

Ainda na mesma direção, há que observar o Tema de Repercussão Geral 1.043/STF, fruto de acordo de leniência firmado pela Odebrecht no Estado do Paraná, que se destina a analisar a possibilidade de:

[...] 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) (BRASIL, 2020).

Nesse diapasão, é possível então observar que já existem discussões acerca da possibilidade de utilização de outros institutos no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, inclusive da seara penal como ocorre na hipótese da colaboração premiada.



Dessa forma, é possível concluir pela possibilidade de utilização de instrumentos presentes em outros diplomas legais que fazem parte do microsistema de enfrentamento da corrupção na seara da improbidade administrativa, dentre os quais o acordo de leniência.

Nessa direção, a celebração do acordo de leniência pela pessoa jurídica, com a integral reparação do dano, servirá como forma de minorar os prejuízos causados pela conduta tipificada, simultaneamente na Lei 8.429/1992 e na Lei 12.846/2013.

Nesse contexto, faz-se importante analisar ainda como adequar algumas das disposições específicas dos diplomas legais acima mencionados, a exemplo da prescrição. Santos (2018, p. 179) entende que a causa de interrupção da prescrição prevista no art. 16, § 9º, da Lei 12.846/2013 é extensível aos atos de improbidade administrativa, quando similares.

De igual modo, o autor acima referido defende que, nos casos em que haja indícios de materialidade e autoria robustos para a propositura da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, não é viável a celebração de acordo de leniência, tendo em vista que este deve ser celebrado somente nos casos em que não existem provas suficientes para tanto, razão pela qual se faz necessária a colaboração da pessoa jurídica responsável pela prática da conduta tipificada, motivo que justifica somente poder ser celebrado até a propositura da ação, uma vez que após esse momento o autor da ação não possui mais liberdade para tanto.

Assim, ainda que existam pontos a serem contornados para a utilização do acordo de leniência no caso de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, é certo que seus instrumentos se mostram de grande utilidade na luta e sanção contra atos de improbidade administrativa, tendo em vista que se trata de diploma legal mais recente que incorporou institutos nacionais e internacionais de combate à corrupção.

A existência de tais celeumas, entretanto, não inviabiliza sua utilização no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, já que se mostra mais rápida e efetiva na recuperação do dano material causado ao erário, ante a desnecessidade de se aguardar o trânsito em julgado da ação civil pública e sua posterior execução, uma vez que realizada ainda pré-processualmente.

Nessas circunstâncias, é importante observar que o trâmite trazido pela Lei 8.429/1992 revela maior espaço temporal para a conclusão do processo, já que conta com a fase referente à notificação prévia ao recebimento da petição inicial, seguido do rito do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil (CPC), diferentemente do que ocorre em relação ao acordo de leniência quando a reparação do dano ocorre extrajudicialmente, conforme acima mencionado, o que diminui o tempo até a efetivação das medidas reparatórias.

Dessa forma, à medida que se traduz em medidas resolutivas de enfrentamento da corrupção, o acordo de leniência mostra grande efetividade no objetivo a que se destina, de modo que inibe

a prática de novos atos de corrupção também tipificados como atos de improbidade administrativa, demonstrado que possui efetividade não somente de cunho reparatório, mas também pedagógico.

Nesse diapasão, é possível então concluir que se trata de instrumento de efetividade da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que ao passo que garante a reparação mais célere do erário, por outro lado também demonstra a efetividade necessária de modo a demonstrar a aplicação de sanções pela prática de atos de corrupção que, simultaneamente, também são tipificados na Lei 8.429/1992 como atos de improbidade administrativa, isso porque incorporou mecanismos mais modernos de remediações quanto à corrupção, especialmente a utilização de modalidades de solução consensual de conflitos, as quais já demonstraram grande efetividade do ponto de vista material e ainda como instrumento de pacificação social, uma vez que afasta o conflito de interesses.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a exposição acima trazida, constata-se que o acordo de leniência previsto na Lei 12.846/2013, ainda que esteja previsto em diploma legal específico que trata da luta e sanção contra atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas, pode ser aplicado no âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que integram o mesmo microsistema de combate à corrupção.

Assim, em razão da congruência de vários dos atos tipificados na Lei 12.846/2013 que também são previstos como atos de improbidade administrativa praticados por pessoas jurídicas e ainda da similaridade na maior parte das sanções previstas em ambos os diplomas legais (Lei 8.429/1992 e Lei 12.846/2013), é viável então concluir que se trata de diplomas legais complementares.

É possível então concluir que o acordo de leniência previsto na Lei 12.846/2013 é instrumento de efetividade para coibir e, em um segundo momento, sancionar atos de improbidade administrativa praticados pelas pessoas jurídicas, isso porque é revestido de mecanismos mais modernos e efetivos de enfrentamento da prática de atos de corrupção, já que incorporou conceitos trazidos em tratados internacionais que ao longo do tempo se mostraram efetivos.

## REFERÊNCIAS

- BERTONCINI, Mateus. Do acordo de leniência. Comentários aos artigos 16 e 17. In: CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (coord.) BERTONCINI, Mateus (org.) **Lei anticorrupção: comentários à Lei nº 12.846/2013**. São Paulo: Almedina, 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 10.887, de 17 de outubro de 2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2184458>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 124 de 17 de novembro de 2010. Altera redação do art. 1º da Resolução nº 104, de 6 de abril de 2010, que dispõe sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, n. 210, p. 5-6, 18 nov. 2010. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_124\\_17112010\\_11102012185911.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_124_17112010_11102012185911.pdf). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 13.059, 18 set. 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 8 out. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5687.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 19 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 8.865, 20 out. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.164, de 1º de julho de 1957 [Lei Pitombo-Godói Ilha]. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do art. 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 13.802, 4 jun. 1957. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958 [Lei Bilac Pinto; Lei do Enriquecimento Ilícito]. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 26.947, 22 dez. 1958. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 [Lei da Ação Popular]. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6.241, 5 jul. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 [Lei da Improbidade Administrativa; Lei do Enriquecimento Ilícito; Lei do Colarinho Branco]. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6.993, 3 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 [Lei Geral do Processo Administrativo; Lei do Processo Administrativo Federal]. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 fev. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 [Lei de Defesa da Concorrência; Lei Antitruste; Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência]. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 dez. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12529.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 [Lei Anticorrupção]. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 2 ago. 2013. 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: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 225 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na

aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 105, de 2015. Acrescenta parágrafo ao artigo 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, determinando que os acordos de leniência celebrados por entes da Administração Pública sejam homologados pelo Ministério Público. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120017>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Tema 1.043 – 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). *Leading Case*: ARE 1.175.650. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 17 dez. 2020. **Diário de Justiça eletrônico** nº 296/2020, Brasília, DF, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5587841&numeroProcesso=1175650&classeProcesso=ARE&numeroTema=1043#>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (coord.); Léo Ferreira Leony (coord. executivo). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina. 2013. (Série IDP).

CARVALHOSA, Modesto de Barros. **Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas**: Lei nº 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: Teoria geral do processo. Parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel Volkem de. **Comentários sobre a lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2016.

FIGUEIREDO, Marcelo. A prescrição nas ações de improbidade administrativa (Artigo 23, I, II, e III da Lei n. 8.429/92). **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, SP, v.13, n. 1, p. 65 – 74, 17 set. 2018.

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

LIMA FILHO, Francisco das C. **Direito processual civil**: Métodos de solução de conflito. Dourados: UNIGRAN, 2006.

LIMA, Wellington Henrique Rocha de; FERREIRA, Jussara Borges. **Mediação, conciliação e acordos nos atos de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MACHADO, Antônio de Oliveira. **Acordo de leniência e a lei de improbidade**. Curitiba: Juruá. 2017.

MARRARA, Thiago. Acordo de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, SP: USP, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**. [Caracas, Venezuela], 29 mar. 1996. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 1 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. [Mérida, México], 9 dez. 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em 1 dez. 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: Má gestão pública. Corrupção, Ineficiência. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Thomson Reuters: Revista dos Tribunais. 2020. p. 109.

SÁ, Acácia Regina Soares de. **A moralidade como elemento autônomo nas condenações por ato de improbidade administrativa stricto sensu**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

SANTOS, Kleber Bispo dos **Acordo de leniência na lei de improbidade administrativa e na lei anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: Consequências Processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitoria): versão atualizada para o CPC/2015. **Revista de Processo**, São Paulo, SP, v. 42, n. 264, p. 83-107, fev. 2017.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo. 16. ed. ref. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. v. 1.

