

O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira

The conduct adjustment in acts of administrative improbity:
anachronisms in prohibited transactions in brazilian law

Marcelo Dantas Rocha¹

Margareth Vetis Zaganelli²

Universidade Federal Espiritu Santo (Brasil)

Sumário: 1. Introdução – 2. Evolução da compreensão da probidade e dos instrumentos de defesa – 3. O fiel da balança: interesse público – 4. A hermenêutica exigida pelo microssistema de combate à corrupção – 5. Acordo de leniência da Lei Anticorrupção: um avanço em direção ao consenso – 6. Efeitos irradiantes da colaboração premiada nos acordos de leniência – 7. Consensualismo – 8. A fundamental participação do Ministério Público – 9. Conclusão – 10. Referências.

Resumo: O presente trabalho aborda a possibilidade da celebração de compromisso de ajustamento de conduta no âmbito da improbidade, face vedação legal. Para tanto, por meio de metodologia qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental, analisa a evolução da noção da probidade e dos instrumentos de defesa e a formação do microssistema brasileiro de combate a corrupção, que requer interpretação sistemática. Nesse sentido, reflete sobre o conceito de interesse público, institutos despenalizadores e consensualismo. A complementariedade da Lei Anticorrupção brasileira com a de Improbidade obriga um cotejo sobre os acordos de leniência. Por fim, ressalta necessidade da participação do Ministério Público nos acordos. Objetiva-se demonstrar a possibilidade jurídica do consensualismo na improbidade, como instrumento de efetivação da justiça. Conclui pelo reconhecimento do microssistema de combate à corrupção, desvelando o anacronismo da vedação da transação, acordo ou conciliação na Lei de Improbidade. Revela também o papel fundamental do Ministério Público brasileiro nesses acordos.

Palavras-Chave: Ajustamento de conduta – Improbidade Administrativa – Possibilidade.

Abstract: This work bring into account the possibility of celebrating within the improbity ambit a compromise on conduct adjustment, due to prohibited transactions. The exam of the probity notion and their defense instruments along with the progress of the brazilian anticorruption system requires systematic interpretation, leading to a qualitative methodology based on bibliographical and documental research. In this sense, it evaluates the public interest concept,

¹ Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito. Servidor público federal. Assessor jurídico do Ministério Público Federal. Coordenador da Administração da Procuradoria da República em Colatina/ES. Tutor EaD do MPF e da Escola Superior do Ministério Público da União. E-mail: dantas@mpf.mp.br.

² Doutora em Direito (UFMG). Mestre em Educação (UFES). Estágio Pós-doutoral na Università degli Studi di Milano-Bicocca (UNIMIB) e na Alma Mater Studiorum Università di Bologna (UNIBO). Professora Titular da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Bioethik (UFES) e do Grupo de Pesquisa Direito e Ficção (UFES). E-mail: mvetis@terra.com.br.

decriminalization institutes and consensualism. The complementarity of the Brazilian Anticorruption (BAC) and Improbability Laws requires particular attention to leniency agreements wherein it is argued the need of Public Ministry involvement. It is also advocated that the juridical likelihood of consensualism and improbity overlapping poses as an instrument for effective justice. It concludes in favor of the anticorruption system recognition, unveiling the anachronism of prohibited transactions, agreement or conciliation under the Law of Improbability. It also reveals the fundamental role of the Public Ministry of Brazil in these agreements.

Keywords: Conduct adjustment - Administrative improbity - Possibility.

1. Introdução

A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.

Albert Einstein

O presente trabalho abordará a possibilidade da adoção de compromissos de ajustamento de conduta em fatos que tenham repercussão na seara da improbidade administrativa, face a vedação expressa encerrada na lei de regência.

A restrição, justificável no momento do seu nascedouro, revela-se anacrônica dentro do microssistema de combate à corrupção, oriundo da evolução da noção da probidade e dos instrumentos de defesa, que obriga ao hermeneuta/aplicador da lei a uma interpretação sistemática, visando a garantia efetiva dos direitos tutelados.

A revelação sem precedentes dos esquemas de corrupção, em todos os níveis da administração pública, promovida pela Operação Lava Jato, dá o tom da atualidade e importância do tema discutido, uma vez que o instrumento de resolução de conflitos aqui defendido é capaz de conferir, de forma célere, a efetividade de justiça almejada pela sociedade.

O estudo busca instar reflexões e críticas aos acadêmicos, e sobretudo aos profissionais do direito que de alguma forma estão em contato com demandas desse tipo na militância.

Para o trabalho, por meio de metodologia qualitativa, foi realizada pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos.

Considerando que os defensores da vedação se apoiam especialmente na indisponibilidade do interesse público, foi proposta uma leitura do conceito para uma compreensão sob uma ótica de conformação social.

Com relação ao microssistema de combate à corrupção, a formação diferida ao longo do tempo e o fato de ainda estar em construção são justificativas para as inconsistências que apresenta, exigindo do intérprete/aplicador da lei uma compreensão sistemática com a finalidade de atender aos objetivos máximos da justiça, enquanto se aguarda harmonização legislativa.

É dessa sistematização que o permissivo exsurgir, especialmente da análise de institutos como Transação Penal, Colaboração Premiada, Acordo de Leniência e da sistemática consensual do Código de Processo Civil e da Lei da Mediação.

Destaque será conferido à Lei Anticorrupção em vista do nítido caráter de complementariedade da Lei de Improbidade, fator especialmente desvelado pela malfada Medida Provisória nº 703/2015 e pelas intenções de projetos de lei que ainda tramitam no Congresso Nacional.

Os institutos transacionais penais servirão de argumento para alcançar a negociação na seara da improbidade, uma vez que, se a última razão assim o permite, seria um contrassenso não admitir nesta última.

Notas atinentes ao consensualismo servirão para mostrar a celeridade e eficácia desse meio de solução de conflito e para indicar que não deverá haver óbice no judiciário para homologar tais acordos e assim dar fim a eventual processo judicial em curso.

Por fim, o papel do Ministério Público, instituição republicana que recebeu elevadas responsabilidades constitucionais e legais, será evocado por todo o texto, concluindo ser sua participação essencial em acordos desse tipo.

2. Evolução da compreensão da probidade e dos instrumentos de defesa

A proibição imposta pelo §1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa pode ser melhor compreendida com a análise do antecedente histórico-legislativo³ e o período conturbado da sua nascença.

O término do período militar e a retomada do regime civil foram o substrato da previsão constitucional da defesa da probidade administrativa, regulamentada em um momento de profunda crise no País, que culminou no processo de impedimento do primeiro Presidente da República eleito a partir da ordem recentemente inaugurada.

Então, a vedação normativa atendia aos anseios daquele momento histórico, por um lado pretendendo moralizar a conduta dos agentes públicos e por outro visando resguardar de ingerências que porventura levassem à impunidade, motivada especialmente pela desconfiança na estabilidade das novas instituições públicas constituídas.

O entendimento pode ser extraído da exposição de motivos encaminhada ao Congresso Nacional:

Com relação ao procedimento tendente a apurar os casos de enriquecimento ilícito, está ele disciplinado com a devida minúcia, não apenas para orientar os aplicadores de lei, como também para **garantir ao Estado a certeza de sua correta e criteriosa observância, sem margem a desmandos e arbitrariedade**⁴ (grifo nosso).

Agora, o sentimento de outrora ganha novas dimensões nesse momento agudo da vida nacional, a operação denominada “Lava jato” desvelou um sistema de corrupção sem precedentes e trouxe à tona as relações espúrias entre agentes públicos e empresários, que contabilizou desvios bilionários dos cofres públicos.

A magnitude dos eventos levou ao homem comum discutir temas como “colaboração premiada” e “acordo de leniência” em meio aos assuntos do seu cotidiano, uma vez que pululam de todas as mídias informativas.

Pesquisa realizada pelo Portal da Indústria revela que a sociedade está preocupada com as questões atinentes à defesa do erário e da probidade administrativa⁵ e o reclame que se propõe é qualificado pelo anseio da efetividade da justiça, a ponto de tomar iniciativa legislativa nesse sentido: Projeto de Lei 4.850/2016, conhecido como “As dez medidas contra a corrupção”⁶.

Dentre as medidas, têm especial interesse para este trabalho aquelas que pretendem impor à Lei de Improbidade mudanças que lhe conferirão celeridade no trâmite e a possibilidade de o Ministério Público celebrar acordos na matéria (5ª medida).

³ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. 20 anos da Lei 8.429/92. Disponível em: <http://fazziojuridico.com.br/20-anos-da-lei-no-8-42992/>. Acesso em 2 jul. 2017.

⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de motivos da Lei nº 8.429/1992**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

⁵ PORTAL DA INDÚSTRIA. **Para brasileiro, corrupção é o principal problema do país**. Disponível em: < <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/01/para-brasileiro-corrupcao-e-o-principal-problema-do-pais/> >. Acesso em 12 jul. 2017.

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4.850/2016**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

O primeiro aspecto demonstra que o atual arcabouço jurídico é insuficiente para a pretendida defesa da probidade, uma vez que as varas e os tribunais são incapazes de fornecer resposta efetiva em vista do volume processual em que são obrigados a lidar, fora os aspectos políticos e sociológicos (justificativa à 5ª medida).

Ilustra bem a situação os dados do relatório Justiça em Números produzido pelo Conselho Nacional de Justiça que revelam que a *"capacidade produtiva anual [da primeira instância] é de apenas 27% da demanda"*⁷.

O segundo, pretende conferir coerência ao sistema de defesa de probidade administrativa explicitando justamente o que se pretende demonstrar com esse trabalho, a possibilidade de acordo, que, inclusive, se apresenta como uma alternativa mais célere ao moroso processo judicial.

A iniciativa popular também revela o crescimento da confiança em algumas das instituições brasileiras, dentre elas o Ministério Público, diante dos evidentes avanços do *parquet* na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O nível de credibilidade que a população deposita no *parquet* reflete objetivamente no Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil, levantamento estatístico qualitativo realizado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas⁸.

Ora, o que se denota é um amadurecimento da compreensão do problema e dos meios de enfrenta-lo, seja por parte da população, seja por parte das instituições públicas, o que desafia o hermenêuta a apresentar uma solução coerente⁹.

A magistrada Giovanna Mayer, atuante na 5ª Vara Federal de Curitiba, em decisão proferida no Ação de Improbidade Administrativa nº 5006717-18.2015.4.04.7000/PR, consignou o seguinte sobre o tema:

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 temperada¹⁰.

Considerando a maturidade alcançada, o debate se volta à compreensão dos posicionamentos da doutrina e da jurisprudência que, em torno do interesse público, pendem entre o repúdio e a admissão da transação em atos de improbidade administrativa.

3. O fiel da balança: interesse público

A maior parte da doutrina e da jurisprudência defende que a vedação de transação, acordo ou conciliação em improbidade se funda na indisponibilidade dos direitos envolvidos, a *"indisponibilidade do interesse público"*¹¹.

⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Dados Estatísticos**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisidicao/dados-estatisticos-priorizacao>>. Acesso em 15 jul. 2017.

⁸ **RELATÓRIO ICJ BRASIL**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

⁹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os direitos fundamentais**. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

¹⁰ BRASIL. 5ª Vara Federal de Curitiba/PR. **Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa no 5006717-18.2015.4.04.7000/PR**. Juiz: Giovanna Mayer. Curitiba, 17 nov. 2015. Disponível em: <https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701447762353636660070000000001&evento=701447762353636660070000000001&key=3acb4ff1355c9eb6f936885562b18148abd909153affee7f76509f3959fadea8>. Acesso em: 3 jul. 2017.

¹¹ LOBO FILHO, Fernando Rissoli; GUADANHIN, Gustavo de Carvalho. **O compromisso de ajustamento de conduta como mecanismo de consenso em matéria de improbidade**

Entretanto, é notória a dificuldade de conformação do conceito de interesse público, questão mais evidente em uma “*sociedade complexa e pluralista*”, que acaba por tornar o conceito heterogêneo¹².

Como solução, Barroso¹³ aponta para a “*razão pública*” de John Rawls como fator de conformação do interesse público, visando buscar ampla legitimidade na sociedade e afastando dos casuísmos ou da influência do poder de grupos hegemônicos em dado momento – pluralismo razoável.

Sem espaço para fazer uma análise acerca das técnicas legislativas e do grau de abertura da constituição, para a finalidade deste artigo, basta afirmar que a ordem jurídica é conformada diariamente na vivência e diálogos travados pela sociedade, conferindo materialidade aos princípios, preenchendo os conceitos jurídicos indeterminados e fornecendo subsídio para a interpretação da legislação¹⁴.

Assim, fica evidenciado que os conceitos de “efetividade da justiça”, “interesse público”, “proibidade administrativa” e tantos outros institutos jurídicos ganham novos contornos/dimensões com a evolução da sociedade¹⁵.

Como exemplos concretos da evolução de institutos jurídicos nos últimos vinte anos, pode-se citar a instituição dos juizados especiais, *sursis* processual, transação penal, colaboração premiada, acordo de leniência, lei da mediação, lei da ficha limpa e a nova sistemática processual civil.

Algumas dessas alterações legislativas decorreram diretamente dos reclames das ruas, outras atenderam à pressão internacional, à síntese dos embates travados nos tribunais ou passaram a refletir as lições uníssonas de doutrinadores, mas todas têm em comum o fato de refletirem certo momento histórico/social.

O momento atual é de recrudescimento contra a improbidade e impunidade, que, olhando pelo retrovisor, é possível perceber nas leis recém promulgadas e, adiante, com base no momento sensível do País, denota-se no apoio às operações persecutórias dos infratores, no anseio manifesto pela extirpação desse mal na vida pátria e na iniciativa popular legislativa.

4. A hermenêutica exigida pelo microsistema de combate à corrupção

Intencional ou não, ante tantos diplomas normativos, o fato é que atualmente podemos afirmar que existe um sistema de “*tutela ética nas relações político-administrativas no Brasil*”¹⁶, um microsistema de combate à corrupção, que ainda está se ampliando/em formação.

administrativa. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 174, p. 27-33, ago. 2015.

¹² ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo. In: SARMENTO, Daneil (Org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007. p. 1-22.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daneil (Org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007. p. vii-xvii.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós positivismo). In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **Direitos Fundamentais e Relações Privadas.** Rio de Janeiro: Renovar. 2006. p. 1-48.

¹⁶ FERRAZ, Luciano. **Reflexões sobre a Lei nº 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas: lei de improbidade empresarial e não lei anticorrupção.** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 33-43, out./dez. 2014.

Tanto pela fragmentação dos textos normativos, o lapso temporal entre eles, as vicissitudes do processo político legislativo¹⁷ e o fato de ainda estar em construção¹⁸, natural que surjam “contradições” entre as vertentes mais tradicionais e inovadoras.

Daí a necessidade de buscar coerência dentro desse sistema que, por ora, deverá ser resolvido por intermédio de uma interpretação sistemática, enquanto se aguarda a harmonização legislativa¹⁹, sob pena de frustração da defesa do próprio objeto jurídico resguardado. Nas palavras de Juarez Freitas²⁰, “a interpretação jurídica há de ser sistemática, ou não merece o designativo de interpretação”.

Obviamente se abre uma frente de batalha para discussões nesse terreno e as opiniões tenderão aos extremos do “estrito” ao “liberal”²¹, mas a doutrina já vem conseguindo estabelecer algumas balizas – com certo número de adeptos – para o tema do ajustamento de conduta em atos de improbidade.

A noção de interesse público a nortear a defesa da probidade deve emergir do microsistema orientado à defesa da ética, devendo a legalidade estrita ceder lugar a uma que considere todo o plexo normativo, buscando a máxima concretização e coexistência dos valores projetados do sistema²².

Por exemplo, Rita Tourinho, antes mesmo da positivação da não cumulação das sanções na Lei de Improbidade, em atenção ao princípio da proporcionalidade, reconhecia a figura do ato de improbidade de baixo potencial ofensivo, indicando condutas para as quais poderiam ser aplicados, por exemplo, apenas o ressarcimento e multa civil.

Vai adiante e assevera:

[...] levando em consideração o baixo potencial ofensivo de alguns atos de improbidade **aliado aos princípios da economia processual e da eficiência, questionamos se não seria mais vantajoso para o interesse público a possibilidade de se firmarem compromissos de ajustamentos em sede de Inquérito Civil** a ter que propor uma Ação de Improbidade que se arrastaria por anos, com forte possibilidade de inocuidade das sanções aplicadas ao final da demanda²³ (grifo nosso).

Os defensores da indisponibilidade do interesse público não se confortam com esse posicionamento, similarmente àqueles que viram ferida de morte a indisponibilidade da ação penal ante a pueril transação penal, hoje vista com naturalidade.

Ora, se a última razão, em algumas hipóteses, cede espaço à transação, como vedá-la em outros ramos jurídicos sem causar certo descompasso. Nesse sentido, o Promotor de Justiça Eduardo Sens dos Santos pondera:

[...] nos casos de improbidade de pequeno potencial ofensivo, certamente os promotores se depararam com a mesma inquietação que deu origem a este estudo. Basta

¹⁷ FREITAS, 2013, vide nota de rodapé nº 16 da p. 147.

¹⁸ PINTO, José Guilherme Bernan Correa. **Direito administrativo consensual, acordo de leniência e ação de improbidade**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 190, p. 49-56, dez. 2016.

¹⁹ PINTO, op. cit., p. 53.

²⁰ FREITAS, loc. cit., p.157.

²¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 209.

²² FREITAS, 2013, p. 33-34.

²³ TOURINHO, Rita. **O ato de improbidade administrativa de pequeno potencial ofensivo e o compromisso de ajustamento**. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 3, n. 30, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=3821>>. Acesso em: 18 maio 2017, p. 4.

imaginar uma conduta que configurasse ao mesmo tempo o crime de advocacia administrativa e uma improbidade administrativa. **Para o crime (teoricamente algo mais grave) caberia a transação penal; para a improbidade a solução seria propor uma ação de improbidade, e aguardar por longos anos uma sentença...**²⁴ (grifo nosso)

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, evocando os “*princípios da proporcionalidade, da eficiência e da utilidade*” também reconhece a improbidade de menor potencial ofensivo e orienta que o “*combate à corrupção privilegiará os casos em que o prejuízo ao erário ou o enriquecimento ilícito, atualizado monetariamente, seja superior a vinte mil reais*”, excetuando situações em que se identifique “*significativa a princípios ou a bens de natureza imaterial*” (Orientação nº 3/5ª CCR)²⁵.

Entretanto, este artigo defende que o ajustamento de conduta poderá ser celebrado em leque mais ampliado de situações, não apenas naquelas que parte da doutrina reconhece como de baixo potencial ofensivo, uma vez que os princípios invocados se propagam além desse limite.

5. Acordo de leniência da Lei Anticorrupção: um avanço em direção ao consenso

É de se reconhecer que o acordo de leniência da Lei Anticorrupção é “*um avanço rumo à solução concertada e pacífica das controvérsias em âmbito administrativo*”²⁶.

Na realidade, **após o advento da Lei 12.846/2013 - Lei Anticorrupção** - parece que **a possibilidade de se relativizar a vedação constada do art. 17, § 1.º, restou ainda mais clara**, dada a previsão dos acordos de leniência previstos nos arts. 16 e 17 que podem ser conferidos aos infratores do ato ilícito. Se até mesmo no campo penal existe essa margem de negociação, porque não poderia se firmar acordos sobre a mesma situação fática no âmbito cível?²⁷ (grifos nossos)

Isso porque a Lei Anticorrupção tem nítida noção de complementariedade com a Lei Improbidade Administrativa, podendo até mesmo ser chamada de “*lei de improbidade empresarial*”²⁸.

Pinto²⁹ destaca a grande similaridade dos atos que ambos diplomas repudiam, notando que a distinção diz respeito à identificação dos sujeitos ativos, em uma o agente público e noutra a pessoa jurídica.

Sua lição não termina aí, assinala que as pessoas jurídicas responderão tão somente pela novel legislação, posição sensivelmente diferente da proposta por

²⁴ SANTOS, Eduardo Sens dos. **TAC em improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/Editaln-03-2012/Artigos/Eduardo-Sens-dosSantos.pdf>. Acesso em 18 maio 2017, p. 4.

²⁵ ORIENTAÇÃO Nº 3/5ª CCR. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-3_2017.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2017.

²⁶ FERRAZ, 2014, p. 40.

²⁷ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; VIDAL, Ludmilla Camacho Duarte. **Primeiras reflexões sobre os impactos do novo CPC e da Lei de Mediação no Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Revista de Processo, vol. 256/2016, p. 371 – 409, Jun / 2016, p. 379.

²⁸ FERRAZ, op. cit., p. 34.

²⁹ PINTO, 2016.

Ferraz (2013) que orienta distinguir se os atos do empresário estão ou não correlacionados com agentes públicos para obter as regras de incidência.

A opção de Ferraz³⁰ tem justifica na previsão legislativa de exclusão mútua (inciso I do artigo 30 da Lei n° 12.846/2013), mas sua adoção reduziria muito o campo de aplicação da nova lei, uma vez que, na prática, dificilmente os atos relacionados ocorrem sem o envolvimento de algum agente público.

Daí a polêmica Medida Provisória 703/2015 ser elucidativa para a matéria, pois, em que pese ter sido extremamente criticada, tinha por objetivo conferir segurança jurídica aos celebrantes do acordo de leniência e deixar evidente seus reflexos na seara da improbidade, indicando expressamente o seu alcance.

A medida revogou tanto a exclusão do inciso I do artigo 30 da Lei n° 12.846/2013, quanto a vedação de transação, acordo ou conciliação prevista no §1° do artigo 17 da Lei 8.429/1992, além de ter deixado expressa a impossibilidade de ajuizamento ou prosseguimento com as ações de improbidade relacionadas aos mesmos fatos.

Entretanto, vigorou por pouco tempo, de 21/12/2015 a 29/5/2016³¹; os novos dispositivos perderam sua eficácia e os revogados acabaram reprimados.

Na oportunidade, o ambiente político não era propício, a proposta era malvista por vários segmentos da sociedade, tudo isso no limiar do impedimento da então Presidente da República³².

Agora, o Projeto de Lei n° 3.636/2015 pretende regular adequadamente a matéria deixando evidente o papel do Ministério Público, explicitando a incidência na seara da improbidade administrativa, resolvendo a exclusão mútua e revogando o § 1° do art. 17 da Lei n° 8.429/ 1992.

A morosidade na equalização legislativa, porém, não tem o condão de paralisar o intérprete/aplicador da lei que, diante das vicissitudes da vida, necessita apresentar resposta eficaz.

6. Efeitos irradiantes da colaboração premiada nos acordos de leniência

Para a amplitude que se pretende dar neste trabalho, o socorro também virá do direito penal, valendo-se da colaboração premiada em raciocínio similar ao empregado para as improbidades de baixo potencial ofensivo.

Como poderia haver um acordo no âmbito penal no qual o colaborador pode até mesmo obter o perdão judicial por seus crimes e não reconhecer a possibilidade da celebração do ajustamento de conduta na improbidade pelos mesmos fatos? Como vedar o acesso do *parquet* aos acordos de leniência se cabe a ele a *opinio delict* e *opinio actio* das ações, respectivamente, penais e de improbidade – ainda que não exclusivamente?

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal já enfrentou a situação e na revisão do Inquérito Civil n° 1.30.001.001111/2014-42 cravou posicionamento:

Admite-se a celebração de acordos pelo Ministério Público Federal, no âmbito da improbidade administrativa, **que envolvam a atenuação de sanções da Lei 8.429/92, ou mesmo sua não aplicação, a fim de dar congruência ao microsistema de combate à corrupção** e de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, **sistema esse que já contempla a possibilidade de realização de**

³⁰ FERRAZ, op. cit.

³¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Ato declaratório do presidente da Mesa do Congresso Nacional N° 27, 30 de maio de 2016.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Congresso/adc-027-mpv703.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

³² BRASIL. Senado Federal. **MP dos acordos de leniência perde a validade.** Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/31/mp-dos-acordos-de-leniencia-perde-a-validade> >. Acesso em 15 jul. 2017.

acordos de delação ou colaboração premiada no âmbito criminal. Se os acordos podem ser celebrados em uma seara, devem poder sê-lo na outra, conforme preconizam, inclusive as convenções internacionais de que o Brasil é signatário³³ (grifos nossos).

A hipótese analisada pelo colegiado dizia respeito a um acordo de leniência celebrado pelo MPF em conjunto com outros órgãos e entidades – no interesse da Petrobras – que teve reflexos na seara da improbidade administrativa, em benefício das empresas infratoras e de diversas pessoas físicas a elas ligadas.

Entretanto, no âmbito da Operação Lava Jato, o Ministério Público Federal vem celebrando “acordos de leniência” de forma autônoma³⁴ situação que não tem previsão legislativa expressa, mas, encontra largo amparo no sistema de combate à corrupção.

Tais acordos, na maioria das vezes corolários da colaboração premiada, de forma alguma pretendem a supressão dos órgãos legitimados, até mesmo porque preveem como obrigação apenas a garantia de que o *parquet* encaminhará o termo celebrado às devidas instâncias e de que firmará – se não houver conflito – o futuro acordo de leniência por eles proposto. Encerram também cláusula de que não serão intentadas ações que tenham por base os fatos que são objeto do pacto, incluídas as de improbidade administrativa³⁵.

É evidente que os valores pactuados de forma isolada pelo Ministério Público podem ser reavaliados pela pessoa jurídica interessada, mas nunca ignorado ou rejeitado para adoção de medida diametralmente oposta³⁶.

Com relação a esse aspecto, o Magistrado Sérgio Fernando Moro, ao homologar acordo de leniência celebrado isoladamente pelo MPF com a o grupo Odebrecht, consignou:

[...] o acordo de leniência inaugura um novo tempo para ele, o que **deve ser respeitado pelas partes, pelo Juízo e pelo Poder Público em geral, inclusive pelas demais entidades públicas habilitadas a celebrar acordos de leniência** pela Lei nº 12.846/2013.

Faço essas observações em vista da constatação das dificuldades práticas que outras empresas que celebraram acordos de leniência com o Ministério Público no âmbito desta mesma investigação têm, paradoxalmente, encontrado para a sua reabilitação.

Paradoxalmente, há quem prefira tratá-las de forma mais rigorosa do que anteriormente ao próprio acordo de leniência [...] ³⁷

³³ BRASIL-o. Ministério Público Federal. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf >. Acesso em 9 jul. 2017.

³⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. **MPF firma acordos de leniência com Odebrecht e Braskem**. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-firma-acordos-de-leniencia-com-odebrecht-e-braskem> >. Acesso em 9 jul. 2017.

³⁵ ESTADÃO. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/07/acordolenienciaoagosto.pdf> >. Acesso em 9 Jul. 2017.

³⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, p. 93, Jan / 2006, p. 16-17.

³⁷ BRASIL. 13ª Vara Federal de Curitiba/PR. **Petição no 5020175-34.2017.4.04.7000/PR**. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 22 mai. 2017. A conferência da autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador 700003358766v25 e do código CRC ce64abb9. Acesso em: 9 jul. 2017.

Na prática, o reconhecimento dos acordos celebrados de forma isolada pelo MPF vem recebendo acolhida pelas entidades beneficiadas, a exemplo da Petrobras³⁸. Essa natural imbricação dos instrumentos leva à reflexão da necessária participação do Ministério Público nos acordos de leniência, que ganha um tópico exclusivo neste trabalho, mais adiante.

7. Consensualismo

Por ora, há um outro aspecto a ser analisado no trecho trasladado da decisão do Juiz Sérgio Moro, a menção de que o acordo “deve ser respeitado pelo juízo”, que traz a lume a discussão sobre a possibilidade ou não da sua celebração depois de formada a relação processual da ação de improbidade, uma vez que alguns defendem a impossibilidade³⁹.

Quanto ao assunto, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou:

1. **Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o feito poderá ser extinto** (art. 17, § 11 da Lei 8.429/92). É **desnecessário e atentatório à Lógica do Razoável** - a que tanto estudou o filósofo LUIS RECASENS SICHES - que o Poder Judiciário pretenda submeter as partes ao desate de inúmeras e demoradas etapas recursais no feito de origem para que, no futuro, esta Corte Superior venha a apreciar questão que se encontra totalmente sacramentada em sua matéria de fundo com a efetivação de alvissareira solução amigável consubstanciada no TAC. Inteligência dos arts. 6o e 488 do CPC/15, que prestigiam a ideologia efetivista.

[...]

(AgRg no AREsp 780.833/MT, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/05/2016, DJe 24/05/2016)⁴⁰ (grifos nossos).

No mesmo julgamento o voto do Ministro Relator deixa evidente não ser necessário se aprofundar no assunto porque “*é unânime entre os operadores do Direito, [...] que os meios democráticos de solução dos conflitos são muito mais eficientes do que um pronunciamento jurisdicional puro e simples*”.

O posicionamento é consoante a sistemática reconhecida pelo Código de Processo Civil/2015 – especialmente o consensualismo e a primazia da resolução do mérito – e da Lei de Mediação, que demonstram “*uma maior sensibilidade do legislador em flexibilizar o tratamento dos direitos transindividuais indisponíveis*”⁴¹ com vistas a buscar acordos na matéria, plexo que autoriza até mesmo a defender a revogação tácita do §1º do artigo 17 da Lei n. 8.429/1992⁴².

³⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. **Petrobras reconhece a autoridade de acordo de leniência firmado pelo MPF**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/petrobras-reconhece-a-autoridade-de-acordo-de-leniencia-firmado-pelo-mpf>. Acesso em: 10 jul. 2017

³⁹ LOBO FILHO, GUADANHIN, 2015, p.32.

⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial no 780.833 /MG**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 24 mai. 2016. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=780833&b=ACOR&p=true&l=10&i=2>. Acesso em: 10 jul. 2017.

⁴¹ PINHO, VIDAL, 2016, p. 373.

⁴² MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; ROSA, Lucas Faber de Almeida; CARVALHO, Felipe Fernandes de; BRANCO, Gustavo Teixeira Gonet. **O papel do Ministério Público na nova conformação dos acordos de leniência celebrados pelo Poder Executivo**. Jota, 20 jan. 2016. Disponível em: <https://jota.info/artigos/o-papel-do-ministerio-publico-na>

De fato, *“a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas”*, privilegiando o direito fundamental de acesso à justiça, compreendido como algo além do mero acesso ao judiciário, englobando, inclusive, o acesso ao Ministério Público *“como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais”*, que poderá levar esses acordos à homologação judicial (§1º do artigo 10 da Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014).

Parece-nos, todavia, que a homologação não seria um requisito de eficácia do ajuste, mas sim a via de se obter um título executivo judicial com eficácia erga omnes. Não obstante, negociar sobre o próprio direito transindividual demanda, em nosso sentir, a existência de instâncias de controle⁴³.

Questão que não pode ser deixada de lado no debate do consensualismo no âmbito público diz respeito à transparência e controle, daí a importância de um órgão como o Ministério Público fazer parte do acordo, seja como deflagrador do processo, seja como fiscal da ordem jurídica, relativamente àqueles fatos que tenham ou possam ter reflexos na seara da improbidade administrativa.

8. A fundamental participação do Ministério Público

Quando se discutiu a ampliação da abrangência dos acordos na seara da improbidade com fulcro no argumento, desvelou-se uma necessária imbricação entre os instrumentos, denotando que uma melhor medida de eficácia seria a participação de todos os atores interessados nos acordos.

Sem desprestígio aos órgãos de controle interno dos entes federativos, a participação do parquet é de fundamental importância em acordos tão complexos como o de leniência, pois, conforme analisado alhures, dificilmente os fatos por ele abarcados não terão reflexos na seara penal ou da improbidade.

Não foi por outro motivo que a proposta original do PLS 105/2015 era submeter os acordos de leniência celebrados por outros órgãos à homologação do Ministério Público, visando dar segurança jurídica aos celebrantes. Porém, durante a tramitação, o texto recebeu parecer substitutivo e a previsão foi retirada. O projeto foi encaminhado para a câmara e foi transformada no já estudado PLC 3.636/2015. A justificativa é a mesma que permeia o presente estudo, a busca pela coerência dentro do sistema:

No direito brasileiro, cabe ao Ministério Público a titularidade exclusiva da ação penal pública incondicionada, bem como a sua presença é obrigatória nas ações de improbidade administrativa, como parte ou custos legis. Por mais que se deva preservar a independência entre as esferas penal, cível e administrativa, o fato é que **essa independência não pode acarretar um anacronismo ou levar que o sistema constitucional entre em uma contradição** profunda no que diga respeito a provas e conclusões de processos administrativos e judiciais nos quais se discutam casos graves de corrupção e desvios de bilhões de reais. Dessa forma, **o nosso sistema anticorrupção atual recomenda que o Ministério Público seja incluído no protagonismo**

nova-conformacao-dos-acordos-de-leniencia-celebrados-pelo-poder-executivo-20012016 >. Acesso em 9 jul. 2017.

⁴³ PINHO, VIDAL, 2016, p. 381.

da celebração dos acordos de leniência (Parecer do Relator, Senador Randolfe Rodrigues)⁴⁴ (grifos nossos).

Neste trabalho, quando se argumentou que os acordos celebrados sem a participação do Ministério Público não poderiam ser impostos aos entes não participantes, mas que também não poderiam ser ignorados completamente, o raciocínio inverso também é válido: sem o *parquet*, dificilmente se obstarão as ações penais e de improbidade.

Isso porque a complexidade das tramas da corrupção dificilmente seria compreendida fora do aparato das investigações criminais e do instrumental fornecido pelo direito penal, a exemplo do poder das colaborações premiadas, exclusivas ao Ministério Público.

Mesmo que se tenha certeza que os fatos não tangenciam a esfera penal, considerando as funções institucionais do Ministério Público – *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”* (artigo 127 da CF/88) – sua participação atenderia melhor os reclames de transparência e democracia.

Nesse sentido, elucidativo o voto do Ministro do STF Celso de Mello na petição 7070 QO/DF, que estava a discutir os limites da atuação do relator em colaborações premiadas:

[...] não constitui demasia assinalar que regimes autocráticos, governantes ímprobos e cidadãos corruptos temem um Ministério Público independente, pois o Ministério Público, longe de curvar-se aos desígnios dos detentores do poder – tanto do poder político quanto do poder econômico – , tem a superior percepção de que somente a preservação da ordem democrática e o respeito efetivo às leis da República revelam-se dignos de sua proteção institucional.

[...] reconhecer que um Ministério Público independente e consciente de sua missão histórica e do papel institucional que lhe cabe desempenhar, sem tergiversações, no seio de uma sociedade aberta e democrática, constitui a certeza e a garantia da intangibilidade dos direitos dos cidadãos, da ampliação do espaço das liberdades fundamentais e do prevalecimento da supremacia do interesse social, especialmente em um País como o nosso

[...] eis o significativo encargo que se atribuiu a essa notável instituição da República, pois – insista-se – o Ministério Público representa o órgão especialmente incumbido, pela própria Constituição, de impedir que o abuso de poder [...] ⁴⁵.

Entretanto, apesar de o Ministério Público ter sua legitimidade amplamente reconhecida pela sociedade e pelas demais instituições, não poderá se abster de zelar por uma apuração mais ampla possível do dano causado, de convocar a participação dos demais colegitimados e explicitar de forma detalhada a fundamentação fática e jurídica para fins de controle popular.

⁴⁴ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 105/2015**. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120017>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=348977>>. Acesso em 10 jul. 2017).

9. Conclusão

Como visto, a vedação de transação, acordo ou conciliação prevista no §1º do artigo 17 da Lei 8.429/1992, justificável no momento do seu nascedouro, revelou-se anacrônica dentro do microsistema de combate à corrupção, oriundo da evolução da noção da probidade e dos instrumentos de defesa.

A falta de alinhamento se deve à fragmentação dos textos normativos, o lapso temporal entre eles, as vicissitudes do processo político legislativo e o fato de o microsistema ainda estar em construção.

Daí a necessidade de buscar coerência dentro desse sistema que, por ora, deverá ser resolvido por intermédio de uma interpretação sistemática, enquanto se aguarda a harmonização legislativa.

É dessa sistematização que o permissivo exsurge, especialmente da análise de institutos despenalizadores, do acordo de leniência e da sistemática consensual do Código de Processo Civil e da Lei da Mediação.

Em que pese as independências das esferas da civil, da improbidade e penal, as consequências dos atos dos infratores merecem tratamento coerente diante do sistema de combate à corrupção, sob pena de apresentar soluções pouco efetivas ou incapazes de atrair os celebrantes dos acordos – com inegável prejuízo para a sociedade –, ante a evidente insegurança jurídica.

É desse entrelaçamento de consequências jurídicas dos atos, que faz com que o Ministério Público – instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – deva sempre participar das transações que envolvam improbidade administrativa.

10. Referências

- 10 **MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO.** Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_5_versao-2015-06-25.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo. In: SARMENTO, Daneil (Org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007. p. 1-22.
- BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós positivismo). In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **Direitos Fundamentais e Relações Privadas.** Rio de Janeiro: Renovar. 2006. p. 1-48.
- _____, Luís Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daneil (Org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007. p. vii-xvii.
- BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. 13ª Vara Federal de Curitiba/PR. **Petição no 5020175-34.2017.4.04.7000/PR.** Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 22 mai. 2017. A conferência da autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador 700003358766v25 e do código CRC ce64abb9. Acesso em: 9 jul. 2017.
- _____. 5ª Vara Federal de Curitiba/PR. **Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa no 5006717-18.2015.4.04.7000/PR.** Juiz: Giovanna

- Mayer. Curitiba, 17 nov. 2015. Disponível em: <https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701447762353636660070000000001&evento=701447762353636660070000000001&key=3acb4ff1355c9eb6f936885562b18148abd909153affee7f76509f3959fadea8>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- _____. Câmara dos Deputados. **Exposição de motivos da Lei nº 8.429/1992.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4.850/2016.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 3.636/2015.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2055350&ord=1>>. Acesso em: 9 jul. 2017.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Dados Estatísticos.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisducao/dados-estatisticos-priorizacao>>. Acesso em 15 jul. 2017.
- _____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jan. 2015. Seção 1, p. 48-49. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 jul. de 2017.
- _____. **Lei nº 12.846, de 1º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- _____. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- _____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 9 jul. 2017.
- _____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do art. 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 9 jul. 2017.

- _____. **Lei nº 8.429, de 2 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm >. Acesso em: 3 jul. 2017.
- _____. **Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm >. Acesso em: 3 jul. 2017.
- _____. Ministério Público Federal. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf >. Acesso em 9 jul. 2017.
- _____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. **MPF firma acordos de leniência com Odebrecht e Braskem.** Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-firma-acordos-de-leniencia-com-odebrecht-e-braskem> >. Acesso em 9 jul. 2017.
- _____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. **Petrobras reconhece a autoridade de acordo de leniência firmado pelo MPF.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/petrobras-reconhece-a-autoridade-de-acordo-de-leniencia-firmado-pelo-mpf>. Acesso e: 10 jul. 2017
- _____. Senado Federal. **MP dos acordos de leniência perde a validade.** Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/31/mp-dos-acordos-de-leniencia-perde-a-validade> >. Acesso em 15 jul. 2017.
- _____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 105/2015.** Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120017>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial no 780.833 /MG.** Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 24 mai. 2016. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: < <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=780833&b=ACOR&p=true&l=10&i=2> >. Acesso em: 100 jul. 2017.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF.** Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=348977> >. Acesso em 10 jul. 2017).
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ESTADÃO.** Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/07/acordolenienciaaugusto.pdf> >. Acesso em 9 Jul. 2017.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **20 anos da Lei 8.429/92.** Disponível em: <http://fazziojuridico.com.br/20-anos-da-lei-no-8-42992/>. Acesso em 2 jul. 2017.
- FERRAZ, Luciano. **Reflexões sobre a Lei nº 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas: lei de improbidade empresarial e não lei anticorrupção.** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 33-43, out./dez. 2014.
- FREITAS, Juarez. **Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. **O controle dos atos administrativos e os direitos fundamentais.** 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.
- LOBO FILHO, Fernando Rissoli; GUADANHIN, Gustavo de Carvalho. **O compromisso de ajustamento de conduta como mecanismo de consenso em matéria de improbidade administrativa.** Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 174, p. 27-33, ago. 2015.

- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, p. 93, Jan / 2006.
- MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; ROSA, Lucas Faber de Almeida; CARVALHO, Felipe Fernandes de; BRANCO, Gustavo Teixeira Gonet. **O papel do Ministério Público na nova conformação dos acordos de leniência celebrados pelo Poder Executivo**. Jota, 20 jan. 2016. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/o-papel-do-ministerio-publico-na-nova-conformacao-dos-acordos-de-leniencia-celebrados-pelo-poder-executivo-20012016>>. Acesso em 9 jul. 2017.
- ORIENTAÇÃO Nº 3/5ª CCR**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-3_2017.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; VIDAL, Ludmilla Camacho Duarte. **Primeiras reflexões sobre os impactos do novo CPC e da Lei de Mediação no Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Revista de Processo, vol. 256/2016, p. 371 – 409, Jun / 2016.
- PINTO, José Guilherme Bernan Correa. **Direito administrativo consensual, acordo de leniência e ação de improbidade**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 190, p. 49-56, dez. 2016.
- PORTAL DA INDÚSTRIA. **Para brasileiro, corrupção é o principal problema do país**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/01/para-brasileiro-corrupcao-e-o-principal-problema-do-pais/>>. Acesso em 12 jul. 2017.
- RELATÓRIO ICJ BRASIL**. Disponível em : <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- SANTOS, Eduardo Sens dos. **TAC em improbidade administrativa**. Disponível em: [http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/Editaln-03-2012/Artigos/Eduardo-Sens dosSantos.pdf](http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/Editaln-03-2012/Artigos/Eduardo-Sens%20dosSantos.pdf). Acesso em 18 maio 2017.
- TOURINHO, Rita. **O ato de improbidade administrativa de pequeno potencial ofensivo e o compromisso de ajustamento**. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 3, n. 30, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=3821>>. Acesso em: 18 maio 2017.