

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MARIA AUGUSTA MICHELETTI THIAGO

AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

São Paulo

2019

MARIA AUGUSTA MICHELETTI THIAGO

AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Ms. Carolina Theodoro Mota Mourão

São Paulo

2019

THIAGO, Maria Augusta Micheletti Thiago.

Autocomposição no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa / Maria Augusta Micheletti Thiago. – 2019.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

1. Autocomposição. 2. Lei de Improbidade Administrativa

MARIA AUGUSTA MICHELETTI THIAGO

AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Artigo científico apresentado à Graduação em Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito
parcial à obtenção de título de Bacharel em Direito.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof. 1

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. 2

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. 3

Universidade Presbiteriana Mackenzie

If one is lucky, a solitary fantasy can totally transform one million realities.

- Maya Angelou

AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Maria Augusta Micheletti Thiago

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de discutir a vedação aos institutos da justiça consensual expressa no §1º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa. O objetivo é analisar, a partir de uma interpretação sistemática de outros dispositivos legais presentes no ordenamento brasileiro, a possibilidade do uso dos institutos da transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade. A presente pesquisa utiliza-se da revisão bibliográfica a partir do método analítico-descritivo. Conclui-se que não há incompatibilidade no sistema jurídico brasileiro que não permita o uso de alternativas consensuais no âmbito da lei de improbidade administrativa.

Palavras-chaves: Autocomposição. Lei de Improbidade Administrativa. Justiça consensual.

ABSTRACT

This article aims to discuss the prohibition of the institutes of consensual justice expressed in §1 of art. 17 of the Administrative Misconduct Law. The objective is to analyze, from a systematic interpretation of other legal provisions present in the Brazilian order, the possibility of using the institutes of the transaction, agreement or conciliation in the actions of misconduct. This research uses the literature review from the analytical-descriptive method. It is concluded that there is no incompatibility in the Brazilian legal system that does not allow the use of consensual alternatives under the law of administrative misconduct

Key words: Self-composition. Administrative Misconduct Law. Consensual justice.

1. INTRODUÇÃO

Não vive-se um dia no Brasil contemporâneo em que não é veiculada uma notícia onde é possível observar a ameaça e a violação sofrida pela administração pública. Diante disso, cabe ao Estado aparelhar-se de instrumentos jurídicos efetivos à proteção de seus interesses. Alguns desses instrumentos, no entanto, não foram alterados pelo legislador de modo a acompanhar evolução da sociedade e do Estado.

Nesse ínterim, a Lei de Improbidade Administrativa (“LIA”), Lei nº 8.429/1992, desde sua promulgação, é controversa na redação do seu art. 17, §1º, que veda transação, acordo ou conciliação em ações desta matéria. Tal vedação foi construída sob a égide da indisponibilidade do interesse público, ao considerar referido princípio como indisponível.

Tal tema já foi, inclusive, objeto de edição da Medida Provisória nº 703, publicada em 21 de dezembro de 2015. O ato revogou expressamente o § 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade e, portanto, por um período, houve a possibilidade de realização de acordos em matéria de improbidade administrativa. No entanto, por questões relacionadas ao contexto político da época, a medida não foi revertida em lei.

A partir de uma interpretação sistemática dos dispositivos legais e, inclusive, em consonância com a própria Constituição Federal, o presente artigo pretende discutir a possibilidade da utilização de institutos da justiça consensual nas ações de improbidade administrativa, ainda que haja formal vedação na Lei nº 8.429/1992.

De início, serão abordado os contornos constitucionais da improbidade administrativa, com o objetivo de demonstrar que há, na própria Constituição Federal brasileira, sólidos pontos que justificam a aplicação de institutos da justiça consensual.

Após, serão trazidos pontos relativos a outros diplomas legais correlatos à matéria onde o acordo de vontade no âmbito administrativo é permitido.

Adicionalmente, serão enumerados tratados internacionais do qual o Estado brasileiro é signatário, onde o país compromete-se a adotar uma postura efetiva, legítima e realista no combate à corrupção administrativa.

Finalmente, as considerações finais trarão a justificação da necessidade de mitigação ao proibitivo estabelecido pela Lei de Improbidade, uma vez que a mesma encontra-se

em desconformidade com a necessidade e efetividade necessária na defesa da probidade administrativa.

Busca-se examinar que acordos nas fases pré processuais ou judiciais podem contribuir para resguardar o interesse público, uma vez reconhecida a morosidade do judiciário no julgamento das ações de improbidade.

2. A TUTELA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa, um mal que macula a administração pública, fatalmente viola os princípios do Estado Democrático de Direito. A partir de uma observação histórica, é possível afirmar que a luta pela tutela da probidade administrativa, ou seja, o combate à improbidade administrativa, vai em linha com a luta contra a corrupção. Ambos os conceitos, inclusive, frequentemente confundem-se.

De início, importante conceituar brevemente os atos de violação à probidade administrativa. Nas palavras de Bezerra Filho:

Nesse sentido, a improbidade administrativa: [...] provém de um ato ilegal que traz na sua índole a falta de boa-fé ou a mafé, a desonestidade, a deslealdade institucional ou a vontade manifesta e intencional de realizar o comportamento normativo que redunde em dano ao erário para obtenção de vantagem ilícita para si ou outrem; é quando o agente quis o resultado em detrimento do interesse público, é a forma de dolo direto.¹

No mesmo sentido, Fábio Medina Osório conceitua improbidade administrativa como “espécie de má gestão pública que comporta atuações dolosas e culposas”².

Tais condutas são preocupação do legislador na defesa da probidade na administração pública, e, inclusive, são muito anteriores à 1992, data da promulgação da Lei de Improbidade Administrativa. Essa preocupação é observada, inclusive, nos textos das Constituições Brasileiras³.

¹ BEZERRA FILHO, Aluizio. **Atos de Improbidade**. Lei 8.429/92 anotada e comentada. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 50.

² OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p.28

³ Com exceção à Constituição de 1824, todas as Constituições brasileiras dispuseram sobre a responsabilização do Chefe de Estado. A Constituição de 1824, em sentido contrário, considerava o Poder Moderador, ou seja, o imperador, como inviolável e sagrado, não passível de qualquer responsabilização (Art. 99).

Nesse sentido, o doutrinador Pedro Roberto Decomain aponta:

(...) a defesa do patrimônio público pela incriminação de condutas que o atingem, e que violam também outros valores a serem observados e preservados inclusive pelos administradores públicos, é providência que os legisladores tomam já não de hoje. Nesta perspectiva, pode ser havida como tradicional a incriminação de condutas como o peculato e a corrupção, tanto ativa quanto passiva.⁴

No texto constitucional vigente, o princípio da moralidade foi disposto no artigo 37, *caput*, no rol de princípios aplicáveis à Administração Pública, de todos os níveis, direta e indireta. Essa inclusão da moralidade administrativa demonstra a preocupação do constituinte com a ética e moralidade no âmbito público. O § 4º do mesmo dispositivo enumera as consequências do cometimento de atos de improbidade administrativa.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.⁵

José Guilherme Giacomuzzi aponta:

Exatamente como ocorria com a boa-fé no direito privado (obrigacional), entre nós, quando ainda não legalizada, mas cuja presença no ordenamento Clóvis do Couto e Silva via “independência de legalização”, a boa-fé no direito público (administrativo) decorre, em ordenamentos que não a legalizaram, de outros princípios jurídicos. Ao que entendo, no nosso é veiculada pelo princípio da moralidade do art. 37 da Constituição Federal de 1988 – posição que veio, no meu entender, a ser ratificada pela LPA. A propósito, vale deixar claro que, ao menos nos países de Direito legislado, a positividade – da boa-fé, no caso, mas de qualquer noção ou conceito jurídico, em verdade – atribui uma inegavelmente maior força normativa.⁶

⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.p.20.

⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

⁶ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 249.

Na tentativa de instrumentalização da proteção à probidade, a Carta Magna trouxe, no rol dos direitos fundamentais, a defesa da moralidade administrativa como fundamento à proposição de ação popular.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;⁷

Diante das disposições trazidas pelo Poder Constituinte, cabia ao legislador infraconstitucional regulamentar e aparelhar a legislação brasileira no sentido de efetivar a preocupação demonstrada.

2.1. Breves comentários acerca dos princípios moralidade, da indisponibilidade do interesse público e da eficiência da Administração Pública

De início, importante conceituar que toda e qualquer grupo humano possui um sistema de normas morais e valores próprios. Nesse sentido, ensina Marilena Chauí:

Toda cultura e cada sociedade institui uma moral, isto é, valores concernentes ao bem e ao mal, ao permitido e ao proibido, e à conduta correta, válidos para todos os seus membros. Culturas e sociedades fortemente hierarquizadas e com diferenças de castas ou de classes muito profundas podem até mesmo possuir várias morais, cada uma delas referidas aos valores de uma casta ou de uma classe social. No entanto, a simples existência da moral não significa a presença explícita de uma ética, entendida como filosofia moral, isto é, uma reflexão que discuta, problematize e interprete o significado dos valores morais⁸

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

⁸ CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2000. p. 339-340

Os princípios dispostos na Constituição Federal, incluindo os administrativos demonstram os valores considerados pelo constituinte e pela sociedade e, por sua vez, devem balizar a atuação administrativa.

Nesse sentido, Francisco Octávio de Almeida Prado:

Os princípios são diretrizes superiores, dotados de grande generalidade, que irradiam por todo sistema jurídico e influenciam seu entendimento. Consoante o ensinamento do clássico Ferrara: “Todo edifício jurídico se alicerça em princípios supremos supremos que formam as suas ideias directivas e o seu espírito, e não estão expressos, mas são pressupostos pela ordem jurídica.”⁹

A partir do exposto, importante demonstrar brevemente a sobre a moralidade administrativa. Para tanto, Hely Lopes Meirelles nos demonstra, a partir das palavras de Maurice Hauriou¹⁰:

[...] A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., artigo 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

⁹ PRADO, Francisco Octávio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. P.49.

¹⁰ HAURIOU, Maurice, ano apud MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 89.

Da doutrina retratada observa-se que o agente público, com vistas ao melhor interesse o público deverá ter suas condutas baseadas não apenas na legalidade, mas considerando a ética, os princípios e a boa-fé.

Tratemos a seguir do princípio da indisponibilidade do interesse público um dos pilares que compõe o regime jurídico do direito administrativo.

A partir da constatação da indisponibilidade, ou seja, da observação de que a Administração Pública não é possuidora da *res publica*, são impostas continências à atuação do Administrador. Nesse sentido Bandeira de Mello:

(...) significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*¹¹

Observa-se, portanto, que este princípio traz uma dimensão de que o administrador público não tem o condão de dispor ou de renunciar direitos que, ao menos em teoria, causem um ônus à sociedade. O Administrador Público tem a função apenas de curatela dos bens sob sua guarda. Nesse sentido Maria Sylvia trata:

(...) a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.¹²

¹¹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, 1964, p. 36 apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 69.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed, São Paulo: Atlas, 2014.p.67-68

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro a atuação do administrador público não é *apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e sim meio para consecução da justiça social, do bem comum, e do bem-estar coletivo*¹³.

Já tratando-se do princípio da eficiência, Celso Antônio Bandeira de Melo elucida de maneira precisa:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'¹⁴

Novamente, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, o princípio da eficiência se define:

o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração¹⁵

Observa-se, deste modo, que o conceito de eficiência na Administração Pública não possui uma definição precisa e engessada, sendo sua aplicação baseada no resultado obtido pelos atos do administrador, na boa administração.

2.2. Lei nº 8.429 de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa

¹³ ¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed, São Paulo: Atlas, 2014.p.66.

¹⁴ ¹⁴ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, 1964, p. 36 apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 59-60.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

Como observado nos itens anteriores, o artigo 37, §4º, da Constituição Federal, que disciplinou sobre os atos de improbidade administrativa, carecia de regulamentação para a produção de seus efeitos e a eficácia na tutela dos bens que visa proteger.

Neste cenário, foi promulgada a Lei nº 8.429, em 2 de junho de 1992, denominada “Lei de Improbidade Administrativa”. A norma, desde sua promulgação, vem demonstrando seu papel instrumental na defesa dos recursos e direitos da gestão pública, além de garantir a devida consonância com os princípios constitucionais de legalidade, moralidade e eficiência.

Da mesma forma trata José Roberto Pimenta Oliveira:

A improbidade administrativa ganha sua autonomia formal no tratamento jurídico singular dispensado pela Constituição, à luz do valor constitucional eleito, aos componentes do sistema punitivo previsto no artigo 37, §4º, que autoriza nele encontrar vínculo inquebrantável entre bem jurídico tutelado, ilícito reprimido, sanções cominadas e instrumental processual necessário à sua efetivação, inassimilável a quaisquer outros¹⁶

A edição da referida norma calhou em um momento histórico nacional em que a sociedade rogava por medida mais efetivas no combate aos atos contrários à moral e ética na Administração Pública, enfrentando uma sistematização ímproba da gestão pública, através da aplicação de medidas judiciais e administrativas cabíveis.

Fernando Rodrigues Martins afirma que a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a entrada em vigor da Lei federal 8.429/92 foram fatores marcantes ao fortalecimento axiológico de um sistema jurídico de combate à corrupção e estancamento da impunidade, aperfeiçoando a relação entre obrigação e responsabilidade¹⁷.

Em suma, a Lei de Improbidade surgiu com vistas à proteger o patrimônio público de condutas ímprobas, desonestas e imorais. Paiva Martins Junior aponta:

exsurge a moralidade administrativa como precedente lógico de toda conduta administrativa, vinculada ou discricionária, derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistindo no assentamento de que o “Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus

¹⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.p.416.

¹⁷ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 230.

fins”, tendo como elementos a honestidade, a boa-fé e a lealdade e visando a uma boa administração.¹⁸

Nesse mesmo sentido, na exposição de motivos¹⁹ da Lei nº 8.429/1992, o legislador justificou no seguinte sentido:

"Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado – o devido processo legal – impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do Estado de Direito.” (Jarbas Passarinho. Ministro da Justiça. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 14124, ago. 1991)

Para a proteção dos bens que busca tutelar, a Lei sistematiza os aspectos formais e procedimentais necessários à efetividade da punibilidade dos atos contra a gestão pública. Para tanto, dispõe sobre diversos aspectos, como quanto à territorialidade, os agentes, a limitação de responsabilidade, procedimentos de julgamento administrativos ou judiciais, a delimitação da tipificação penal e, sobretudo, reforça e efetiva a valoração dos princípios constitucionais da administração pública – implícitos e explícitos.

Como forma de efetivação da proteção da probidade, a Lei tipifica condutas tidas como ímprobos em seus artigos 9º, 10 e 11.

Já as sanções cominadas para cada uma das condutas tipificadas estão dispostas no artigo 12, sem prejuízo de outras sanções penais, civis e administrativas.

Debruçando-se ainda sobre a lógica procedimental da Lei de Improbidade Administrativa, a referida Lei, em seu artigo 17, § 1º, rejeita todo tipo de justiça consensual:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.²⁰

¹⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31

¹⁹BRASIL. **Exposição de Motivos nº0388**, de 14 de agosto de 1991. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>> Acesso em: 26 de maio de 2019.

²⁰ BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Brasília, DF, 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

O fundamento dado pelo legislador para a vedação à justiça consensual no âmbito das ações de improbidade baseia-se, segundo a doutrina de Di Pietro, em aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público, justificada pela relevância do patrimônio público, seja ele moral ou econômico²¹.

É importante notar que, à época da promulgação da referida lei, o país ainda desenvolvia lentamente sua legislação de combate aos atos ímprobos e, portanto, é natural que tal aspecto de seu procedimento se encontra ultrapassado na realidade jurídico-política atual.

Diante disso, em 18 de dezembro de 2015, foi editada a Medida Provisória 703, que, entre outras medidas, revogou a proibição expressa do § 1º. Em sua exposição de motivos, isso tornou-se claro.

9. Assim, em razão da urgência de se contar com procedimentos mais céleres para firmar acordos de leniência e salvaguardar a continuidade da atividade econômica e a preservação de empregos é que se faz necessária a edição desta Medida Provisória, de texto análogo ao já aprovado pelo Senado Federal.

10. As inovações permitem em síntese que o acordo de leniência seja celebrado com a participação do Ministério Público e da Advocacia Pública, com o escopo de dar segurança jurídica às empresas celebrantes, tendo em vista os efeitos do acordo nas esferas administrativa e civil. Ou seja, o acordo de leniência celebrado com a participação de todos os atores impedirá o ajuizamento de ação por improbidade administrativa e de quaisquer outras ações cíveis contra a empresa pelo mesmo fato objeto do acordo.²²

No entanto, não houve lei de conversão para a referida Medida Provisória e, portanto, perdeu a eficácia após decorridos 120 dias, retornando-se ao cenário de proibição da justiça consensual nas ações desta matéria.

Com o mesmo objetivo de rever a vedação do referido parágrafo da Lei de Improbidade, foi proposta em 30 de julho de 2018 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (“PTB”) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5980, de relatoria do Ministro José

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p.1030.

²² BRASIL. **Exposição de Motivos nº0388**, de 14 de agosto de 1991. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>> Acesso em: 26 de maio de 2019.

Celso de Mello Filho. Em linhas gerais, a Ação tem o objetivo de buscar maior eficiência da lei na solução de litígios judiciais que discutam eventual prática de atos ímprobos.

Essa absoluta vedação a qualquer transação gera absoluta ineficiência administrativa, uma vez que impede que os litígios judiciais possam ser solucionados de forma célere, acarretando um duplo prejuízo ao erário, tanto pelo aumento de gastos com a tramitação demorada do processo judicial, quanto pela demora na restituição de valores públicos indevidamente desviados.

Não bastasse isso, a vedação a acordos contida na norma ora impugnada segue na contra mão dos princípios constitucionais que regem o processo civil moderno – dentro os quais da efetividade e celeridade processual, bem como está em dissonância com a legislação atual de proteção à probidade administrativa.²³

Nas palavras de Guilherme Carvalho de Souza, no livro Manual de Compliance, a Lei de Improbidade foi promulgada com base em um entendimento equivocado, criando um dogma jurídico sobre a ideia da indisponibilidade do interesse público, sem observação profunda de como atingir tal interesse de modo efetivo.²⁴ Pensou-se, à época, que tal vedação seria uma proteção a acordos mal sucedidos.

2.3. Mudanças normativas que afetaram a eficácia do art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa

Pelo reconhecimento da necessidade de celeridade e efetividade nos casos envolvendo investigações complexas de temáticas relativas à corrupção, o legislador foi obrigado a buscar instrumentação jurídica para aparelhar-se.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5980/DF** – Distrito Federal. Autor: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 de julho de 2018. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5512784>> Acesso em: 08 de maio de 2019.p.02

²⁴ CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. **Manual de compliance**. Rio de Janeiro. Forense. 2019 p. 448.

Sobre essa temática, Geisa de Assis Rodrigues discorre que, apesar de a jurisdição ainda ser a ferramenta mais importante à dirimção de litígios, a conjuntura atual exige esforço no sentido da exaltação de meios alternativos de solução de conflitos:

A Justiça estatal continua sendo o foro mais importante de solução de litígios, existindo, inclusive, uma estreita relação entre os modos alternativos de solução de controvérsias e os Tribunais, principalmente porque estes, ao exercerem seu papel de definir o direito que deve prevalecer nos conflitos a ele subsumidos, emitem mensagens que irradiam para todo o sistema.²⁵

A partir do reconhecimento da grande possibilidade de contribuição dos instrumentos da justiça consensual nestas ações, foram promulgadas diversas leis que permitem a utilização destes, ainda que o objeto tutelado pela lei seja tido pela doutrina tradicional como indisponível.

Vale ressaltar que a esta altura, o Brasil já era signatário de tratados internacionais que almejavam a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção pública. Sinteticamente aponta Roberto Lima Santos:

O Estado brasileiro é signatário das seguintes convenções: (i) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000; (ii) Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, em 25.06.2002, e promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07.10.2002, sofrendo pequena alteração pelo Decreto 4.534, de 19.12.2002; e (iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18.05.2005, e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31.01.2006.²⁶

Desde o surgimento da Lei nº 9.099 de 1995²⁷ surgiram no Brasil instrumentos permissivos a soluções negociadas. Nesse sentido, Didier:

²⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. **A Ação civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**, 1ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2002

²⁶ SANTOS, Lima Roberto. Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em:

<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html>. Acesso em: 22 out. 2019.

²⁷ Os institutos da transação penal, suspensão condicional do processo, permissivos à solução negociada de dadas ações penais, estão dispostos nos artigos 76 e 89 da Lei nº 9.099/95.

À época da edição da Lei nº 8.429/1992, o sistema do Direito Penal brasileiro era avesso a qualquer solução negociada. Não por acaso, falava-se em indisponibilidade da ação penal e em indisponibilidade do objeto do processo penal. [...]. A proibição de negociação prevista na Lei de Improbidade Administrativa era, na verdade, um reflexo da proibição no âmbito penal.[...]. Se agora é possível negociar as consequências penais, mesmo nas infrações graves, não haveria razão para não ser possível negociar as sanções civis de improbidade. Pode-se estabelecer a seguinte regra: a negociação na ação de improbidade administrativa é possível sempre que for possível a negociação no âmbito penal, em uma relação de proporção²⁸

Neste cenário, foi promulgada a Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013²⁹, conhecida como Lei Anticorrupção “LAC” ou Lei da Empresa Limpa. A referida lei tem por objeto a *a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*. Em seu texto legal, em específico em seu artigo 16 e §§, o diploma dispõe sobre a possibilidade de celebração de acordo de leniência, instrumento de justiça consensual:

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber;

E II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo,

²⁸ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017.

²⁹BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Brasília, DF em 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento;

§ 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

É importante notar que há uma aproximação no objeto jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade e pela Lei Anticorrupção. Didier aponta:

A Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, embora com âmbito de aplicação distinto (art. 30 da Lei nº 12.846/2013), compõe com a Lei de Improbidade Administrativa um microsistema legal de combate a atos lesivos à Administração Pública. O propósito da lei é regular “responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (art. 1º). Os arts. 16-17 dessa lei regulam o chamado “acordo de leniência”, negócio jurídico de eficácia complexa. A interseção entre as leis permite que se entenda cabível acordo de leniência como negócio atípico em processo de improbidade administrativa.³⁰

Neste mesmo sentido discorre Fernando da Fonseca Gajardoni:

Por considerar não haver diferença substancial entre os regimes sancionatórios (administrativo e civil) das Leis 8.429/1992 e 12.846/2013, absolutamente razoável sustentar, doravante ser possível a celebração de acordo de leniência (ou de TAC) com a pessoa física ou jurídica investigada por improbidade administrativa, nos termos do art. 16 da Lei 12.846/2013. Não faz o mínimo sentido, tampouco abona a regra da isonomia (art. 5.º, caput, da CF/1988), admitir que a pessoa jurídica praticante de atos apenados pela Lei 12.846/2013, que concomitantemente configurem improbidade administrativa, possa ser beneficiada pelo acordo de leniência, enquanto a pessoa física que pratique as mesmas condutas não³¹

³⁰ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017.

³¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca et. al. **Comentários à lei de improbidade administrativa: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992**. 3. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 255-259.

Na mesma direção de reconhecimento dos institutos da consensualidade, aprovou-se a Lei nº 12.850 de 2 de agosto de 2013³², conhecida como Lei das Organizações Criminosas, *que disciplinou a colaboração premiada como meio e obtenção de prova e , inclusive, hipótese de imunidade penal.*

Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

§ 1º Em qualquer caso, a concessão do benefício levará em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração.

§2º Considerando a relevância da colaboração prestada, o Ministério Público, a qualquer tempo, e o delegado de polícia, nos autos do inquérito policial, com a manifestação do Ministério Público, poderão requerer ou representar ao juiz pela concessão de perdão judicial ao colaborador, ainda que esse benefício não tenha sido previsto na proposta inicial, aplicando-se, no que couber, o art. 28 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)

Nesse sentido Didier aponta que a Lei de Organizações Criminosas reconhece a colaboração premiada como uma expressão da justiça consensual:

³² BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Brasília, 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

A natureza negocial da colaboração premiada é reconhecida, corretamente, pela própria lei, que se vale de expressões como “negociações”, “acordo de colaboração”, “voluntariedade”, “homologação de acordo”. Os termos utilizados são indicativos de que o sistema deixou, aqui, espaço para o exercício do autorregramento da vontade (não se pode esquecer que o sentido literal possível é o início do processo de interpretação).³³

Já em 26 de junho de 2015, foi promulgada a Lei Federal nº 13.140³⁴, a “Lei de Mediação”, que trouxe a temática da mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias no âmbito da administração pública. Destaque para o artigo 36, § 4º:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

(...)

§4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Sobre o referido artigo, Luciano Godoy, esclarece existir uma revogação implícita incidente sobre o artigo 17, §1º, da Lei de Improbidade:

É certo que o dispositivo referido menciona a “conciliação de que trata o caput”, fazendo referencia às hipóteses de composição de litígios entre órgão da Administração Pública Federal, quer direta, quer indireta. No entanto, certo é que a nova Lei da Mediação trouxe expressamente a possibilidade de composição, acordo, transação e mediação no âmbito das ações de improbidade administrativa, revogando implicitamente o artigo 17, § 1o, da Lei 8.429/1992.³⁵

³³ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017.

³⁴ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Brasília, 26 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

³⁵ GODOY, Luciano de Souza. **Acordo e mediação na ação de improbidade administrativa**. 3 ago. 2015. Disponível em: <<http://jota.info/acordo-e-mediacao-na-acao-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 23 out. 2019.

Vale indicar a Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017³⁶, do Conselho do Ministério Público, que inovou ao expressamente permitir termo de ajustamento de conduta em hipóteses de improbidade administrativa.

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

(...)

§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Ainda, é relevante mencionar que em 25 de abril de 2018 foi editada a Lei 13.655, que *inseriu disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*³⁷ a partir da inserção de novos dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”). A influência deste novo dispositivo ao dispositivo da Lei de Improbidade aqui discutido pode ser observado na regra de seu artigo 26:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

³⁶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179**, de 26 de julho de 2017. Brasília.

³⁷ BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Brasília, DF, 25 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

(grifo nosso)³⁸

Ainda que o referido dispositivo seja novo no ordenamento jurídico brasileiro, é possível observar que este dispositivo prioriza, em nome da eficiência administrativa, a celebração de acordos.

No mesmo sentido, embora este capítulo se dedique a atos normativos posteriores à promulgação da Lei de Improbidade, importante destacar a existência de instrumento anterior à LIA, onde acordos são permitidos. Trata-se da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina ação civil pública, indicando que os órgãos públicos legitimados podem firmar termos de ajustamento de conduta com os interessados.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

É fácil observar que todos os dispositivos legais aqui dispostos possuem em comum serem parte integrante de diplomas legais que possuem como intuito de tutela dos princípios dispostos na Constituição Brasileira, com vistas ao melhor interesse público de uma sociedade mais justa, honesta e transparente.

3. Considerações finais

Diante do exposto, o presente trabalho teve como intento discutir a possibilidade de transação, acordo, conciliação, ou seja, acordos substitutivos e outros métodos de solução de controvérsias fundamentados no consenso em ações de improbidade

³⁸ BRASIL. **Decreto nº 4657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 04 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 21 out. 2019.

administrativa, ainda que persista uma vedação legal, a partir de uma interpretação sistemática do objeto jurídico da improbidade administrativa.

Conforme demonstrado, é factível o entendimento que a vedação dos meios de autocomposição prevista na Lei de Improbidade Administrativa derogada tacitamente por diversas normas posteriores, que trouxeram inovações a respeito de ações e investigações relacionadas aos casos envolvendo ilícitos civis e criminais praticados em prejuízo da Administração Pública.

A doutrina de Odete Medauar corrobora com a constatação de que a efetividade das funções de tutela à probidade estatal extrapolam a atuação jurisdicional, reconhecendo mecanismo extrajudiciais como também competentes e eficazes. Sua doutrina menciona sobre a atuação, em específico, do Ministério Público.

Cabe a todos os Poderes, órgãos e entidades estatais, a realização da Justiça com os mecanismos que lhes são próprios. O Ministério Público realiza a Justiça também por meio do exercício de suas funções extrajudiciais. Daí se apresentar reducionista a caracterização que lhe dá o art. 127 da Constituição Federal, quando menciona a presença essencial do Ministério Público ligado à função jurisdicional, nos moldes seguintes: 'O Ministério Público é 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'. Melhor teria sido a expressão essencial à realização da Justiça na sociedade.³⁹

A construção argumentativa deste artigo, está alicerçada em dois fortes considerandos: (i) a autorização constitucional de busca pela concretização do princípio da eficiência da administração pública; e (ii) existência de outros diplomas legais que tratam da mesma temática e permitem a formação de acordos administrativos.

A partir desses argumentos, a vedação expressa no artigo, uma vez interpretada sistematicamente e de maneira evolutiva, vai em mão contrária ao interesse público de probidade e moralidade da Administração Pública. É factível observar que houve uma mudança no paradigma do ordenamento jurídico, priorizando-se soluções alternativas e mais eficientes.

³⁹ MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p.167.

Conclui-se, portanto, que a vedação do artigo 17, §1º, encontra-se derogada na realidade atual, considerando haver outros métodos, por vezes mais eficientes, para proteção dos bens jurídicos para qual a Lei de Improbidade foi promulgada, em superação a jurisdição tradicional. Passados mais de 25 anos da promulgação da Lei de Improbidade Administrativa o direito sancionatório tradicional não foi eficaz à coibir as más condutas administrativas. Em uma visão prática e realista, acordos em matéria de improbidade constituem uma real efetivação do interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZERRA FILHO, Aluízio. **Atos de Improbidade. Lei 8.429/92 anotada e comentada.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 50.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988.** Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Brasília, DF, 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Brasília, DF, 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Brasília, DF em 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

_____. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Brasília, 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Brasília, 26 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

_____. **Exposição de Motivos nº0388, de 14 de agosto de 1991.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>> Acesso em: 26 de maio de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5980/DF** – Distrito Federal. Autor: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 de julho de 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5512784>> Acesso em: 08 de maio de 2019.

_____. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Brasília, DF, 25 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

_____. **Decreto nº 4657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 04 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 21 out. 2019.

CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. **Manual de compliance.** Rio de Janeiro. Forense. 2019 p. 443-459

CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia.** 12. ed. São Paulo: Ática, 2000.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179,** de 26 de julho de 2017. Brasília.

COSTA, Flávio. **Brasil leva 6 anos para julgar improbidade; demora dificulta recuperação de dinheiro público.** Publicado no Portal Uol. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/29/brasil-leva-6-anos-para->

julgar-improbidade-demora-dificulta-recuperacao-de-dinheiro-publico.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada**. 13ª ed., Saraiva: São Paulo, 2007

DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa**: possibilidade e repercussão probatória. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Org.). *A prova no enfrentamento à macrocriminalidade*. Salvador: JusPodivum, 2015.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et. al. **Comentários à lei de improbidade administrativa**: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. 3. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 255-259.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2002

GODOY, Luciano de Souza. **Acordo e mediação na ação de improbidade administrativa**. 3 ago. 2015. Disponível em: <<http://jota.info/acordo-e-mediacao-na-acao-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 23 out. 2019.

HAURIOU, Maurice, ano apud MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29 Ed. Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009

PRADO, Francisco Octávio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força.

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração pela dedicação em busca de uma formação humana e de qualidade.

A minha orientadora, Prof. Carolina pela inspiração, carinho e paciência.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

A todos aqueles que contribuíram com estes cinco anos especiais, o meu muito obrigada.